



Institut
d'éthique appliquée
de l'Université Laval

Étude de cas : les compteurs d'eau de la Ville de Montréal

23 septembre 2019 Co-rédigé par Amélie Lapointe,
Taulant Dedja et Jean-Patrice Brady,
sous la direction de Yves Boisvert

ÉTUDE DE CAS : LES COMPTEURS D'EAU DE LA VILLE DE MONTRÉAL

Co-rédigé par

Amélie Lapointe, Taulant Dedja et Jean-Patrice Brady

Sous la direction de Yves Boisvert

INSTITUT D'ÉTHIQUE APPLIQUÉE DE L'UNIVERSITÉ LAVAL

23 septembre 2019

Correction linguistique, révision et mise en page par Félix Aubé Beaudoin

© Institut d'éthique appliquée, Université Laval, 2019

ISBN : 978-2-924295-15-1

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2019

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives Canada, 2019

TABLE DES MATIÈRES

1	<i>Définir ce qu'est un scandale</i>	1
2	<i>Mise en contexte</i>	2
2.1	L'objet du scandale et son contexte organisationnel	2
2.2	Le scandale des compteurs d'eau à la Ville de Montréal	2
3	<i>Les acteurs, leurs fonctions et leurs affiliations</i>	8
3.1	Les acteurs administratifs	9
3.2	Les acteurs politiques	10
3.3	Les acteurs du secteur privé	13
4	<i>Les comportements délinquants</i>	16
4.1	La collusion	17
a	Présence de cartel favorisant l'octroi de contrats pour un groupe d'entrepreneurs	17
b	Intimidation	18
c	Truquage de soumission	19
d	Auto-disqualification.....	19
4.2	Stratagème favorisant le réseau de collusion	20
4.3	La corruption	22
a	Financement illégal.....	23
b	Clientélisme.....	23
c	Stratagème de pots-de-vin.....	24
d	Extorsion	24
e	Favoritisme	25
4.4	Fraude	25
a	Sous-estimation des coûts et quantités du projet et augmentation de ces derniers sans réelle justification	26
b	Fausses facturations.....	26
4.5	Ingérence	26
5	<i>Les comportements déviants</i>	27
5.1	Le contournement des règles	27
a	Appels d'offres	28
b	Attribution inadéquate de contrats publics	28
5.2	Conflit d'intérêts	29
a	Relations de proximités	30
b	L'après-mandat : passer directement du public au privé	32
6	<i>Comportements inadéquats</i>	32
6.1	L'absence d'implication	33

6.2	Manque de rigueur	35
a	Les appels de propositions et de qualification problématiques	36
b	Des failles dans le processus de sélection.....	37
c	Mauvaises évaluations ou analyses	37
d	Erreurs, manque de formalisation et de normalisation des pratiques en gestion de projet.....	37
e	Lancement d’alerte non écouté	37
6.3	Manque d’indépendance	39
6.4	Manque de transparence.....	39
a	Les élus mal informés	40
7	<i>Les facteurs de risques</i>	<i>40</i>
7.1	Les facteurs de risques culturels	40
a	La culture organisationnelle déficiente	41
b	L’éthique au sein de l’administration publique montréalaise.....	42
c	La neutralisation du langage.....	42
d	La proximité entre les acteurs	43
7.2	Les facteurs de risques structurels	43
a	Lacunes dans les structures formelles de contrôle.....	44
b	Les failles dans la structure de dénonciation et de protection des dénonciateurs	45
c	Industrie de la construction : une industrie locale	45
d	Peu d’entreprises sur un marché public et les barrières à l’entrée	45
7.3	Les facteurs de risques de gestion.....	46
a	Le manque et la perte d’expertise interne dans l’administration publique montréalaise	46
b	Les lacunes dans la gestion de projets d’infrastructure	47
c	Des critères d’octroi de contrats publics trop prévisibles.....	48
d	Contrats de gré à gré	48
e	Des lacunes dans la constitution des comités de sélection	48
f	Le pouvoir discrétionnaire des donneurs d’ouvrage publics.....	48
g	Les lacunes dans les mécanismes de contrôle et reddition de compte	49
7.4	Les facteurs de risques économiques	49
a	La valeur des marchés publics.....	50
b	La demande instable et cyclique.....	50
c	L’absence de produits substitués	50
d	Financement des entreprises difficile.....	50
7.5	Les facteurs de risques politiques.....	51
a	La faible participation électorale au municipal.....	51
b	Le cumul et la durée des fonctions.....	51
c	Le financement des partis politiques.....	51
7.6	Le facteur de risque technologique.....	52
8	<i>Les stratégies d’atténuation.....</i>	<i>52</i>
8.1	Les stratégies d’atténuation culturelles.....	52
a	Formation et sensibilisation éthique pour les acteurs impliqués dans les contrats de construction publique.....	52
b	Modification au code d’éthique et de déontologie de la fonction publique montréalaise	54
8.2	Stratégies d’atténuation structurelles	55
a	Amélioration de la structure de protection des dénonciateurs	55

b	Améliorer la structure de contrôle et de surveillance en matière de contrats de construction publics	55
c	La création d'une entreprise de construction dédiée à la réalisation d'une partie des travaux d'infrastructures	57
d	Briser le travail en silo au sein de la structure de la fonction publique montréalaise	57
8.3	Stratégies d'atténuation de gestion	57
a	Transparence et gestion fluide de l'information.....	58
b	Assurer la confidentialité de certaines informations.....	58
c	Revoir les pratiques en matière de gestion et d'octroi des contrats publics.....	59
d	Favoriser l'expertise interne au sein de l'administration publique montréalaise	59
e	Modifier les critères de sélection inadéquats.....	59
f	Changer la loi sur le plus bas soumissionnaire.....	60
g	Une politique visant à écarter les entreprises sanctionnées pour des comportements répréhensibles des appels d'offres de la Ville de Montréal.....	60
8.4	Stratégies d'atténuation politiques	60
a	Séparation des pouvoirs (politique et administratif)	60
b	Mettre en place des façons de diminuer la succession de fonctions pour un agent public.....	61
c	Prévenir le financement illégal.....	61
8.5	Stratégies d'atténuation économiques	62
8.6	Les stratégies d'atténuation de coercition	62
a	Les sanctions des acteurs clés dans le contrat des compteurs d'eau.....	62
b	La création de nouvelles sanctions pénales	63
9	<i>Remarque finale</i>	63
10	<i>Bibliographie</i>	65
	Sources académiques et institutionnelles	65
	Revue de presse	67

Liste des tableaux

Tableau 1 Les comportements délinquants	16
Tableau 2 Allégations concernant les acteurs impliqués dans la collusion.....	17
Tableau 3 Allégations concernant les acteurs impliqués dans le stratagème favorisant la collusion	20
Tableau 4 Allégations concernant les acteurs impliqués dans la corruption	22
Tableau 5 Allégations concernant les acteurs impliqués dans la fraude	25
Tableau 6 Allégations concernant les acteurs impliqués dans l'ingérence.....	26
Tableau 7 Les comportements déviants	27
Tableau 8 Allégations concernant les acteurs impliqués dans le contournement des règles.....	28
Tableau 9 Allégations concernant les acteurs impliqués dans les conflits d'intérêts	29
Tableau 10 Les comportements inadéquats	32
Tableau 11 Allégations concernant les acteurs ayant fait preuve d'absence d'implication ...	33
Tableau 12 Allégations concernant les acteurs impliqués dans le manque de rigueur	35
Tableau 13 Allégations concernant les acteurs impliqués dans le manque d'indépendance	39
Tableau 14 Allégations concernant les acteurs impliqués dans le manque de transparence	39
Tableau 15 Les facteurs de risques culturels.....	40
Tableau 16 Les facteurs de risques structurels	43
Tableau 17 Les facteurs de risques de gestion.....	46
Tableau 18 Les facteurs de risques économiques	49
Tableau 19 Les facteurs de risques politiques	51
Tableau 20 Le facteur de risque technologique.....	52
Tableau 21 Les stratégies d'atténuation culturelles.....	52
Tableau 22 Les stratégies d'atténuation structurelles	55
Tableau 23 Les stratégies d'atténuation de gestion.....	57
Tableau 24 Les stratégies d'atténuation politiques.....	60
Tableau 25 Les stratégies d'atténuation économiques	62
Tableau 26 Les stratégies d'atténuation de coercition.....	62

1 Définir ce qu'est un scandale¹

Les tentatives de définition du scandale se rejoignent généralement. Ces définitions insistent habituellement sur deux dimensions principales, que l'on peut résumer par les propos de De Blic et Lemieux (2005) :

« Le terme "scandale" a une origine religieuse qui renvoie à l'idée d'un obstacle, d'une pierre d'achoppement. Dans cette optique, il se définit comme une *contradiction* devenue publique et visible de tous : c'est un fait public, troublant et contradictoire, qui met un obstacle à la croyance collective, et sème par là même la dissension. Ce sont précisément ces deux dimensions, la contradiction et la publicité qui lui sont données » (p.14-15).

Ces chercheurs sont aussi appuyés par d'autres qui identifient les deux mêmes dimensions. Ainsi, pour Thompson (1997 : 44), un scandale est créé par la réponse du public à une transgression des valeurs communément partagées par la société. Apostolidis et Williams (2004 : 4) décrivent aussi le scandale comme une violation d'une norme ainsi que de la manière dont cette transgression est rendue publique. Dupret et coll. (2009) vont un peu plus loin et élaborent quant à eux une séquence du scandale :

«It starts with the designation of a moral contradiction which is given some publicity by denouncing the violation of a shared norm and justifying the right to be properly scandalized. This denunciation orients to an audience, although virtual, which it contributes to reflexively configure. Besides, by making visible the moral contradiction it supposes, the scandal process invites the sanction (always public) of the culprit » (p.169).²

Il existe donc deux facettes principales à la définition d'un scandale : la transgression de la valeur et sa publicisation. En ce qui concerne la transgression, Brenton (2012 : 816) suggère que le scandale (dans l'usage populaire du mot) se produit lorsque : « le comportement privé est en violation de la morale dominante et est relayé par les médias. Cette contravention ou transgression est contestée sur le plan des valeurs sociales ». Pour la publicisation du scandale, il faut passer de la sphère privée à la sphère publique (Dupret et coll., 2016; De Blic et Lemieux, 2005; John B. Thompson, 2000). Dans nos sociétés contemporaines, cette publicisation se traduit généralement par la médiatisation, ce qui peut alors entraîner une dimension subjective dans le traitement du scandale.

Dans ce qui suit, le scandale des compteurs d'eau à la ville de Montréal sera analysé en détail à partir des différentes dimensions du scandale présentées ci-haut. L'évolution du scandale, les acteurs impliqués, les comportements à risque, les facteurs de risque ainsi que les stratégies d'atténuation seront abordés.

¹ Cette note de recherche a été produite grâce au soutien financier de deux subventions de recherche qui se sont succédées : Subvention CRSH (développement de partenariat), pour le projet : *Mobilisation des connaissances et réflexivité normative pour la modélisation de meilleures pratiques managériales municipales* (sous la direction de Gérard Divay, ÉNAP; le professeur Yves Boisvert, ÉNAP, y était co-responsable des chantiers liés aux enjeux éthiques), 2015-2017; Subvention FRQSC-Actions concertées en partenariat avec KHEOPS, pour le projet : *La prévention des risques éthiques dans les grands projets d'infrastructure: prise de décision des hauts dirigeants, saine gouvernance et culture attentive à l'éthique* (sous la direction de Luc Bégin, Université Laval; co-chercheurs : Steve Jacob et Lyse Langlois, Université Laval; Yves Boisvert, ÉNAP; André Lacroix, Université de Sherbrooke), 2018-2020.

² Sur la question de la séquence, les chercheurs s'appuient sur les écrits de Garfinkel (1956).

2 Mise en contexte³

2.1 L'objet du scandale et son contexte organisationnel

« Dans toute l'histoire de Montréal, il n'y a probablement jamais eu de scandale de l'ampleur de celui qui ébranle l'administration Tremblay, mis à part celui sur la corruption du service de police dans les années 1940. Depuis, c'était le calme plat, ou presque. En 1978, il y a eu Gérard Niding qui démissionna de la présidence du comité exécutif dans l'administration Drapeau après avoir accepté d'un des entrepreneurs des installations olympiques un chalet d'une valeur de 150 000 \$. Sous celle du maire Jean Doré, le grand scandale avait été l'installation d'une fenêtre de 300 000 \$ à son bureau. Autre temps, autres mœurs! », écrivait Bernard Descôteaux⁴ du *Devoir* en 2009, en parlant du scandale des compteurs d'eau de la métropole québécoise.

Tout débute en 2002, lors du Chantier de l'eau lancé par l'équipe du maire de Montréal, monsieur Gérald Tremblay, nouvellement au pouvoir. Ce projet, qualifié à l'époque comme l'un des plus vastes chantiers de l'histoire de la Ville de Montréal, visait à unifier les ressources de gestion de l'eau puisque, selon des études, la Ville perdait 40 % de sa production d'eau. La conduite du dossier fut confiée à un bureau de projets indépendant appelé Groupe d'intervention stratégique et tactique (GIST). Deux ans plus tard, le 5 août 2004, il fut annoncé que la Ville de Montréal procéderait à un appel d'offres pour le contrat des compteurs d'eau. Ensuite, en 2005, l'administration montréalaise signe un contrat de 7,4 millions sur 10 ans avec la firme de génie-conseil BPR à laquelle était confié le mandat d'émettre une recommandation sur la mise en œuvre du projet des compteurs d'eau ainsi que de préparer un bilan de la situation dans le but d'assurer plus tard le contrôle de la consommation de l'eau dans tous les immeubles industriels, commerciaux et institutionnels (ICI). Deux firmes externes agissaient pour le compte de la Ville à titre d'experts-conseils : BPR pour le volet technique et Raymond Chabot Grand Thornton pour le volet financier. En juin 2006, l'appel de qualification pour le choix d'une compagnie à qui sera confiée la réalisation du projet des compteurs d'eau était publié avant l'appel de propositions. Il faut toutefois souligner qu'en juin 2007, six mois avant l'octroi du contrat, la firme Price-Waterhouse adressait deux lettres à Yves Provost et Réjean Lévesque, respectivement directeur général adjoint et responsable de la gestion de l'eau, pour les mettre en garde que le dossier contenait d'importantes anomalies⁵. Ce fait est devenu public seulement deux ans plus tard.

2.2 Le scandale des compteurs d'eau à la Ville de Montréal

Le 21 novembre 2007, le maire Tremblay annonçait la décision du comité exécutif de confier le contrat d'installation et d'entretien des compteurs d'eau d'une valeur de 355 millions de dollars au consortium GÉNleau. Il s'agissait du contrat le plus important jamais accordé par la Ville de Montréal. Parmi les quatre sociétés qui avaient soumissionné, on trouvait notamment le géant européen Veolia avec un chiffre total d'affaires pour 2008 de 32 milliards d'euros et avec plus de 300 000 employés dans le monde. La raison invoquée pour l'écarter était que « la société n'avait pas démontré sa solidité financière auprès de la Ville »⁶. Cinq jours plus tard, la décision du comité exécutif était entérinée par le conseil municipal.

Le 13 décembre de la même année marque le dévoilement du scandale par les médias. Kathleen Lévesque, du *Devoir*, publie un premier article, « Conflit d'intérêts à propos d'un contrat de 355 millions », selon lequel

³ Cette recherche prend en compte les données disponibles au 18 juillet 2018, ce qui vaut également pour les allégations formulées à l'endroit de certains acteurs à partir des diverses sources consultées.

⁴ Descôteaux, Bernard, « Appel à l'aide », *Le Devoir*, 28 septembre 2009.

⁵ Ouimet, Michèle, « Le scandale des compteurs d'eau », *La Presse*, 22 septembre 2009.

⁶ Champagne, Sara, « La Ville doit se repositionner », *La Presse*, 22 septembre 2009.

l'attribution du contrat était marquée par une apparence de conflit d'intérêts. En effet, la firme BPR, qui avait le mandat de faire une recommandation, avait travaillé avec Dessau-Soprin (faisant partie du consortium GÉNleau) dans trois autres consortiums. De plus, la même source affirmait que le service du contentieux n'avait pas été impliqué et n'avait donc pas validé au nom de la Ville les détails juridiques que soulevait le dossier.

Les premières réactions n'ont pas tardé. Le cabinet de Nathalie Normandeau faisait valoir que les liens étroits qui unissent les firmes d'ingénierie BPR et Dessau-Soprin requièrent de la prudence⁷. « Le temps venu, nous regarderons si tout est fait selon les règles de l'art », déclarait Jonathan Trudeau, l'attaché de presse de la ministre. Pour sa part, le chef de Vision Montréal, François Purcell, annonçait le dépôt d'une motion d'urgence visant à mandater le VG pour enquêter sur le processus.⁸ L'opposition demandait aussi l'intervention de la ministre Normandeau car, au-delà du questionnement sur l'éthique, il existait de nombreuses questions sur la sauvegarde des intérêts des Montréalais et Montréalaises dans la gestion de ce dossier⁹.

Pour répondre aux inquiétudes du parti d'opposition, le responsable de la gestion de l'eau au comité exécutif, Sami Forcillo, déclarait que le processus était caractérisé par « la rigueur et la transparence »¹⁰. L'affaire provoquait aussi de vives réactions de la part du Syndicat des cols bleus de la Ville. « Des amis qui accordent des contrats à leurs copains, on est loin de l'intérêt public », déclarait son président Michel Parent¹¹. De plus, *Le Devoir* dévoilait encore le fait que le directeur général adjoint de la Ville et responsable du dossier de l'eau depuis deux ans, Yves Provost, serait recruté par la firme d'ingénierie BPR avec laquelle il a travaillé « main dans la main » pour le contrat des compteurs.

En février 2008, le ministère des Affaires municipales approuvait le contrat et faisait savoir que tout était fait selon les règles de l'art, car il n'existait aucun élément concret et factuel entre ses mains permettant d'affirmer que le consortium GÉNleau aurait bénéficié d'un traitement de faveur. De plus, le départ de fonctionnaires de la Ville responsables du dossier vers BPR était considéré comme une stricte question de relations du travail¹². Trois mois plus tard, le 20 mai 2008, sans raison publique connue, le président du comité exécutif de la Ville et maire de l'arrondissement Saint-Léonard, Frank Zampino, annonce son retrait de la vie politique et déclare vouloir relever de nouveaux défis dans le secteur privé.

L'année 2009, quant à elle, se révèle être la plus dense en faits et actes pour l'histoire du scandale des compteurs d'eau à la Ville de Montréal. D'abord, le 9 janvier, *La Presse* annonçait la nomination de Frank Zampino comme vice-président principal et chef de la direction financière de la firme Dessau-Soprin devant toucher un salaire annuel de 400 000 \$. Pour sa part, l'attaché de presse de Gérald Tremblay, Darren Becker, affirmait que « le maire n'a pas été consulté, mais informé de l'arrivée de M. Zampino chez Dessau »¹³. Entretemps, le projet avance. Selon Louis Provencher, responsable du projet à la Ville depuis le 30 janvier 2009, plus de 5000 entreprises à Montréal ont été avisées qu'un plombier passerait bientôt chez elles et à cette fin, plus de 100 plombiers avaient déjà été formés et accrédités par la Ville¹⁴. De sources médiatiques¹⁵, on apprend que Monsieur Robert Abdallah, directeur général de la Ville de Montréal au

⁷ Lévesque, Kathleen et Jeanne Corriveau, « Vision Montréal s'inquiète des liens entre BPR et Dessau », *Le Devoir*, 14 décembre 2007.

⁸ *Ibid.*

⁹ Lévesque, Kathleen, « L'opposition tente de faire geler le projet de compteurs d'eau », *Le Devoir*, 19 décembre 2007.

¹⁰ « Compteurs d'eau : Forcillo défend la Ville », *Le Devoir*, 15 décembre 2007.

¹¹ Lévesque, Kathleen, « Gestion de l'eau : Québec s'en mêle », *Le Devoir*, 17 décembre 2007.

¹² Lévesque, Kathleen, « Compteurs d'eau : le ministère des Affaires municipales conclut à l'absence de conflits d'intérêts », *Le Devoir*, 12 février 2008.

¹³ Noël, André, « Zampino s'en va chez Dessau », *La Presse*, 9 janvier 2009.

¹⁴ Champagne, Sara, « Compteurs d'eau : le point de non-retour est franchi », *La Presse*, 6 février 2009.

¹⁵ *La Presse* du 28 février.

moment où débute le projet des compteurs d'eau, dirige depuis novembre 2008 la société Gastier, une filiale de Simard-Beaudry, compagnie partenaire avec Dessau dans le consortium GÉNleau. Puis, en mars, *La Presse* fait une nouvelle révélation concernant Frank Zampino. Ce dernier aurait séjourné plusieurs jours, en janvier 2007 et en février 2008, à bord du yacht de Tony Accurso, propriétaire de Simard-Beaudry. Zampino refuse de confirmer ou d'infirmer l'information et déclare qu'il n'a pas « à répondre à des questions sur sa vie privée¹⁶ ». Toutefois, quelques jours plus tard, dans une lettre adressée au maire Tremblay, il affirmait avoir « séjourné deux fois, à ses frais, sur le bateau de luxe de Tony Accurso, soit en janvier 2007 et en février 2008 »¹⁷ tout en admettant qu'il connaît l'entrepreneur depuis 25 ans. Le même Zampino avait « omis de se retirer des assemblées du comité exécutif et du conseil municipal en novembre 2007 » lorsque la Ville a octroyé le contrat des compteurs à la firme de son ami¹⁸.

Le 6 avril 2009, le chef de l'opposition officielle au conseil municipal, Benoit Labonté, demande à Gérald Tremblay de « dénoncer sans équivoque les agissements de son ancien président du comité exécutif »¹⁹ et le maire répond pour sa part qu'il appuiera la motion de l'opposition demandant au vérificateur général de faire une enquête sur le dossier des compteurs d'eau. Deux jours plus tard, le 8 avril, le maire Tremblay annonce la suspension temporaire du contrat « jusqu'à ce que le vérificateur général rende son rapport »²⁰. Le 14 avril, Frank Zampino démissionne de son poste de chez Dessau-Soprin, présente dans un communiqué ses excuses et reconnaît également qu'il n'aurait pas dû séjourner au bord du yacht de son ami Tony Accurso, qualifiant ce voyage de « maladresse ». Toutefois, il refuse de publier ses factures.

Le 21 avril 2009, une assemblée extraordinaire du conseil municipal a lieu. Le directeur général de la Ville, Claude Léger, en compagnie des experts de la firme génie-conseil BPR, y donne des explications devant les élus et le public. La résolution donnant le mandat au vérificateur général d'enquêter le dossier des compteurs d'eau est ratifiée. Le vérificateur général devra rendre son rapport au plus tard le 18 juin 2009. Deux jours plus tard, le vérificateur général sortant Michel Doyon déclare à *La Presse* que « c'était prendre du monde pour des valises que d'imposer un délai d'enquête aussi court pour faire la lumière sur le contrat des compteurs d'eau »²¹. Par la voie de son attaché de presse, le maire Gérald Tremblay répond que le vérificateur était libre de demander un délai supplémentaire. Une semaine plus tard, le 1er mai, le chef du parti d'opposition Projet Montréal, Richard Bergeron, porte plainte à la Sûreté du Québec. Sa plainte concerne l'affaire des compteurs d'eau et celle de la vente du terrain Contrecœur au promoteur Catania par la SHDM.

Le 9 mai, Frank Zampino donne sa version des faits sur son séjour au bord du yacht de Tony Accurso au cours de l'émission Larocque-Lapierre sur les ondes de TVA. « J'ai accepté l'invitation d'un ami de passer une vacance avec ma conjointe, de passer une vacance sur son bateau. C'est l'erreur que j'ai faite. Cette erreur a fait en sorte que j'ai créé une apparence de conflit d'intérêts », déclarait l'ancien bras droit de Gérald Tremblay, tout en niant le fait qu'il ait essayé de favoriser l'entreprise de son ami. Le 25 mai, Gérald Tremblay annonce que le vérificateur général de la Ville rendra son rapport en septembre, car le mandat de Michel Doyon prenait fin. Son successeur, Jacques Bergeron, débutait son mandat le 2 juin avec un budget supplémentaire de 825 000 \$, somme qui devrait être entièrement consacrée à la vérification du dossier des compteurs.

¹⁶ Noël, André, « Frank Zampino en croisière avec un promoteur? », *La Presse*, 31 mars 2009.

¹⁷ Handfield, Catherine, « Zampino a bien voyagé sur le yacht d'Accurso », *La Presse*, 3 avril 2009.

¹⁸ Clément, Éric, « Zampino a fait une erreur selon Labonté », *La Presse*, 5 avril 2009.

¹⁹ Clément, Éric, « Labonté demande au maire Tremblay d'agir », *La Presse*, 7 avril 2009.

²⁰ Noël, André, « Le maire Tremblay suspend le contrat de GÉNleau », *La Presse*, 8 avril 2009.

²¹ Champagne, Sara, « Compteurs d'eau: le maire ne commentera », *La Presse*, 24 avril 2009.

Le 21 août, Gérald Tremblay déclare pour la première fois qu'il annulerait le contrat des compteurs si l'enquête du vérificateur général révélait des irrégularités ou des actes illégaux. Un mois plus tard, le 22 septembre, le vérificateur général de la Ville de Montréal dépose son rapport et déclare en conférence de presse que dans le cas de l'affaire en question, l'administration Tremblay avait contourné les règles d'attribution de contrats publics municipaux. « Trop vite, trop gros, trop cher »²², résumait Jacques Bergeron. Le lendemain Gérald Tremblay annonce l'annulation définitive du contrat et communique aussi le congédiement du directeur général, Claude Léger, et du directeur des affaires corporatives à la Ville de Montréal, Robert Cassius de Linval.²³ Selon La Presse, la mise à la porte de ces deux derniers allait coûter 426 564 \$ aux contribuables montréalais. Il s'agissait du montant de la somme qui leur allait être allouée comme indemnité de départ²⁴. Pour sa part, le maire a refusé d'organiser une séance spéciale avant le scrutin du 1er novembre, tel que demandé par l'opposition. Il a refusé aussi « de déposer deux lettres de la firme PriceWaterHouse et une lettre du directeur de la gestion de l'eau, Réjean Lévesque, datant de huit mois avant l'octroi du contrat à GÉNleau, lettres qui évoquaient le fait que le processus d'octroi de contrat dans ce dossier comportait des anomalies importantes »²⁵.

Le 24 septembre, La Presse rapporte que Jacques Bergeron ajouterait bientôt un complément à son rapport de vérification. Le complément devrait donner des réponses à la question pourquoi l'ancien vérificateur interne de l'administration Tremblay, Denis Savard, n'avait pas émis un avis de conformité, tel que prévu par les procédures quant au processus d'appel de qualification de juin 2006. Effectivement, « Selon l'information transmise aux élus et corroborée par les deux directeurs alors responsables du dossier, Louis Provencher et Jean-Pierre Pilon, un comité de sélection de cinq personnes, accompagné par des représentants de la direction de l'approvisionnement, devait évaluer les candidatures des entreprises privées. Mais est-ce que Denis Savard a réellement supervisé le processus? Et surtout, a-t-il pu accomplir sa tâche, selon les ordres de Claude Léger, en toute neutralité?»²⁶.

Le 26 septembre Gérald Tremblay demande à la nouvelle Directrice générale par intérim de la Ville, Rachel Laperrière, de réviser tout le processus d'attribution des contrats. Mandatée pour faire des recommandations en ce qui concerne une meilleure gestion des relations entre la Ville et les firmes de génie-conseil privées, madame Laperrière a déposé son rapport le 28 octobre. Selon ses constats, « il y a eu déperdition des compétences, ce qui n'a pas permis aux ressources internes (les professionnels de la Ville) d'assurer un encadrement adéquat, d'assumer le rôle de gardien des actifs et de donneur d'ordres, imputable et responsable, et, finalement d'assurer le contrôle de la Ville sur les projets »²⁷. Le rapport en question contenait aussi un certain nombre de propositions concrètes y compris le resserrement des règles éthiques.

Le 2 novembre, élu pour un troisième mandat, Gérald Tremblay déclarait que tous les contrats importants de la Ville seraient suspendus dans le but d'assainir le processus d'adjudication. Le 18 novembre, le ministre des Affaires municipales, Laurent Lessard, présente un projet de loi qui visait une plus saine gestion des contrats et une plus grande transparence dans l'administration municipale²⁸. Le 18 novembre, l'ancien patron de la SAQ, Louis Roquet, est promu au rang de directeur général de la Ville de Montréal. Le même jour, le nouveau comité exécutif recommande au conseil municipal la résiliation du contrat des compteurs d'eau.

²² Champagne, Sara, « Trop vite, trop gros, trop cher, déplore le vérificateur général », La Presse, 22 septembre 2009.

²³ Noël, André, « Compteurs d'eau : la situation est indéfendable », La Presse, 23 septembre 2009.

²⁴ Clément, Éric, « Départs coûteux pour la Ville », La Presse, 24 septembre 2009.

²⁵ Clément, Éric, « Gérald Tremblay rejette toute séance spéciale », La Presse, 22 septembre 2009.

²⁶ Champagne, Sara, « Le vérificateur général n'a pas fini son enquête », La Presse, 23 septembre 2009.

²⁷ Noël, André, « Montréal n'a plus la maîtrise de ses projets », La Presse, 28 octobre 2009.

²⁸ <http://communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPFQ/Novembre2009/18/c2588.html>

Au cours de cette période, dans une lettre adressée au maire Tremblay, la firme génie-conseil BPR conteste les conclusions du vérificateur général, Jacques Bergeron, et menace de poursuites judiciaires. Selon le président de la division des infrastructures de la firme, Yvon Tourigny, le vérificateur a utilisé des données « dépassées et erronées » et n'a rencontré « aucun haut dirigeant de BPR pendant son enquête, ce qui l'aurait empêché de bien saisir les aspects techniques du projet »²⁹. Pour sa part, Jacques Bergeron rejette fermement les prétentions de la firme BPR, et affirme n'« avoir utilisé » que des données fournies par la Ville, tout en soutenant avoir rencontré « au moins un haut dirigeant de l'entreprise au cours de son enquête »³⁰ dont le nom ne pouvait pas être révélé en raison des règles de confidentialité³¹.

Le 30 novembre, le conseil municipal approuve la résiliation du contrat avec GÉNleau ce qui allait obliger la Ville à payer au consortium les dépenses et frais encourus et la valeur des travaux effectués ou des services rendus avant la résiliation du contrat comportant les 90 jours d'avis avant l'actualisation de la résiliation. À cette somme que l'administration publique ne pouvait pas encore préciser, s'ajouteraient 3,15 millions de dollars, représentant 1 % de la valeur du contrat³², rapportait *La Presse*. Toutefois, la proposition de Louise Harel d'interrompre aussi le contrat avec BPR a été rejetée, car selon le maire Tremblay la Ville avait encore besoin de l'expertise de BPR, notamment pour évaluer les réclamations du consortium GÉNleau³³. Le 1er décembre, Jacques Bergeron ajoute un complément à son rapport selon lequel « pour des raisons inexplicables » le vérificateur interne de la Ville, Denis Savard, n'avait pas émis son « avis indépendant sur le déroulement du processus de sélection des candidats au contrat des compteurs d'eau »³⁴. Ceci représente certainement une faille dans le processus.

Le 13 janvier 2010, le maire Tremblay annonce la décision de la Ville de Montréal de consacrer 10 millions de dollars « pour accroître l'expertise de la fonction publique, notamment dans la gestion des projets, de l'ingénierie et le contrôle financier »³⁵ tandis que le 4 mars entre définitivement en vigueur la résiliation du contrat des compteurs d'eau. Le 1er juin, *La Presse* annonçait que la Ville de Montréal risquait d'attendre trois ans pour savoir exactement combien elle payerait le consortium GÉNleau pour ses travaux effectués dans le cadre du contrat résilié des compteurs d'eau³⁶. Selon le maire Tremblay, même si le contentieux avait indiqué, à la fin avril, que GÉNleau aurait jusqu'au 4 juin 2010 pour remettre à la Ville une facture des travaux entrepris, « cette date butoir ne tient pas [...] et le consortium a trois ans pour faire part de sa réclamation ». Toutefois, malgré ce délai de trois ans, le maire Tremblay, affirmait que la Ville « devrait recevoir bientôt une ébauche de demande de compensation ».

Le même jour, le 13 janvier, le porte-parole de GÉNleau, Pierre-Yves Beauchemin, indiquait que même si la date butoir de 4 juin n'a jamais existé, la réclamation à la Ville serait envoyée sous peu. Le 12 juillet, par un document de plus de mille pages déposé à l'Hôtel de Ville au nom du consortium GÉNleau, Tony Accurso (Simard-Beaudry) et Jean-Pierre Sauriol (Dessau) demandaient à l'administration Tremblay une compensation s'élevant à 33,8 millions de dollars pour l'interruption du contrat des compteurs d'eau. Pour les travaux effectués (installation d'une partie des compteurs, du système informatique et des antennes de télécommunication), la somme réclamée était de 28 234 000 \$, tandis que la somme découlant de la clause de pénalité de 1 % s'élevait à 2 850 000 \$. La firme demandait aussi à la Ville d'être remboursée pour le

²⁹ Corriveau, Jeanne, « Compteurs d'eau - Le vérificateur général conteste les prétentions de BPR », *Le Devoir*, 21 novembre 2009.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Bergeron rappelait aussi que la Loi sur les cités et les villes, notamment l'article 107,16, empêche toute poursuite en justice envers les vérificateurs en raison d'une omission ou d'un acte accompli de bonne foi à moins de prouver le contraire.

³² Clément, Éric, « Montréal résilie le contrat de GÉNleau », *La Presse*, 2 décembre 2009.

³³ Corriveau, Jeanne, « Compteurs d'eau - Harel échoue à faire annuler le contrat de BPR », *Le Devoir*, 2 décembre 2009.

³⁴ Clément, Éric, « Compteurs d'eau : un fonctionnaire est sous enquête », *La Presse*, 1 décembre 2009.

³⁵ Champagne, Sara, « Un « recul » stratégique de 40 millions », *La Presse*, 14 janvier 2010.

³⁶ Croteau, Martin, « La Ville attend toujours la facture de GÉNleau », *La Presse*, 1 juin 2010.

travail d'inventaire, de recherche et de comptabilité ainsi que pour les frais d'avocats pour un total de 2 732 000 \$ en estimant que « la compensation demandée... est strictement conforme aux stipulations du contrat »³⁷. À la suite de cette réclamation, vers la fin du mois d'août, la Ville de Montréal réclame officiellement au consortium GÉNleau des documents manquants, notamment « les contrats qu'il a signés avec ses sous-traitants »³⁸. Le 25 septembre, le porte-parole de GÉNleau, Pierre-Yves Beauchemin, déclare au quotidien *Le Devoir* que le consortium attend d'être convoqué afin de présenter les contrats de sous-traitance devant l'administration municipale. Selon ce dernier, « il serait souhaitable, rendu à cette étape, que les gens de la Ville et de GÉNleau se rencontrent, se parlent et éclairent tout le dossier »³⁹.

Le 30 novembre, l'administration Tremblay annonce les détails de sa nouvelle politique contractuelle qui vise à renforcer « l'éthique, l'intégrité et la transparence » dans la gestion des contrats publics dans le but de se conformer à la loi 76, adoptée par l'Assemblée Nationale depuis le mois de février 2010. Cette politique permettra d'écarter comme fournisseur toute entreprise reconnue coupable de collusion, de manœuvres frauduleuses ou d'avoir donné des pots-de-vin. Selon le vice-président du comité exécutif, Alain DeSousa, la politique est « l'une des plus sévères au Québec pour faire de Montréal un exemple en matière d'attribution de contrats et d'éthique »⁴⁰. Le 9 décembre, le porte-parole de la Ville de Montréal, Philippe Sabourin, annonce que le Service de l'eau présentera un nouveau projet d'installation de compteurs d'eau à la fin janvier ou au début février 2011. Pour sa part, le responsable des infrastructures de la métropole, Richard Deschamps, affirmait au journal *Métro*⁴¹ que « la Ville a toujours voulu des compteurs d'eau dans les ICI (industries, commerces, institutions) parce qu'elles sont de grandes consommatrices d'eau », tout en soulignant que « ce n'est pas parce qu'une mauvaise orientation avait été prise que la nécessité des compteurs n'était plus là ». Le haut responsable de la Ville n'avait pas précisé combien les 22 000 compteurs coûteraient, ni qui aurait la responsabilité de mener l'opération. Néanmoins, il a insisté sur le fait que cette fois on va « chercher l'expertise à l'interne le plus possible ».

Il a fallu attendre l'année 2012 pour voir la fin de la saga des compteurs. En janvier, un arbitre a condamné la Ville de Montréal à payer à GÉNleau 7,8 millions de dollars qui s'additionnent à une pénalité de 3,1 millions déjà payés vers la fin 2011 pour la rupture du contrat. Pour l'administration Tremblay, cette décision était considérée favorable puisqu'au départ, le consortium avait réclamé 33,8 millions. Selon Richard Deschamps, vice-président du comité exécutif, « la somme de 7,8 millions correspond aux travaux qui ont été réalisés avant la résiliation du contrat à l'automne 2009 »⁴². Pour la chef de Vision Montréal, Louise Harel, il s'agissait tout simplement d'un gaspillage « pour payer la gaffe des compteurs d'eau et de l'administration Tremblay »⁴³ tandis que Richard Bergeron, de Projet Montréal, affirmait : « on va payer 11 millions de dollars pour un scandale »⁴⁴.

Par ailleurs, il est aussi important de souligner que la Commission d'accès à l'information (CAI) a refusé de communiquer des détails sur la facturation des travaux exécutés par GÉNleau à l'opposition montréalaise avant l'annulation du contrat. La CAI avait jugé que « la plupart des informations exigées [...] relevaient du secret d'affaires », car « les renseignements industriels, financiers, commerciaux ou scientifiques détenus par des tiers bénéficient d'une exception dans la loi d'accès à l'information et ils ne peuvent être communiqués au public »⁴⁵.

³⁷ Lévesque, Kathleen, « Scandale des compteurs d'eau - GÉNleau demande une compensation de 33,8 millions », *Le Devoir*, 13 juillet 2010.

³⁸ Lévesque, Kathleen, « Scandale des compteurs d'eau - Génleau devra révéler le nom de ses sous-traitants », *Le Devoir*, 25 septembre 2010.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Corriveau, Jeanne, « Lobbyisme : Montréal taxée de laxisme », *Le Devoir*, 14 décembre 2010.

⁴¹ Guthrie, Jennifer, « Les compteurs d'eau de retour en 2011 », *Métro*, 9 décembre 2010.

⁴² Bilodeau, Émilie, « La ville devra payer près de 11 millions \$ à Génleau », *La Presse*, 16 janvier 2012.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ « L'annulation du contrat des compteurs d'eau coûtera plus de 10 millions à Montréal », 17 janvier 2012.

⁴⁵ Myles, Brian, « Fin de la saga des compteurs d'eau – Une facture de 7,8 millions restera secrète », *Le Devoir*, 24 septembre 2012.

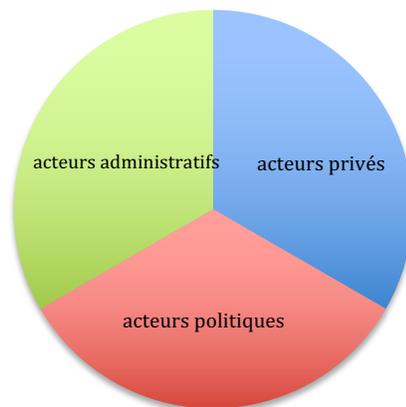
3 Les acteurs, leurs fonctions et leurs affiliations

Plusieurs acteurs se trouvent impliqués dans l'affaire des compteurs d'eau à divers degrés. Dans ce qui suit, il sera question des agents publics, des élus et des hauts dirigeants de l'administration montréalaise; certains démissionnaires avant que l'affaire n'éclate et certains congédiés après la publication du rapport de vérification. Le maire Gérald Tremblay, pour sa part, est au centre du scandale avec son expression emblématique « je ne savais pas ». Pour ce qui est des élus de l'opposition, leur implication se manifeste principalement par la dénonciation du contrat et par l'attitude de la majorité face à ce dossier épineux.

Le scandale a aussi favorisé le départ du chef de l'opposition officielle, Benoit Labonté, lui aussi impliqué dans des affaires louches. Cet épisode donne à cette saga un caractère de règlement de comptes entre adversaires, chose courante dans toute histoire de scandale politico-financier ou politico-administratif. Un autre acteur de taille impliqué est bien entendu le gouvernement provincial, via le ministère des Affaires municipales.

Les représentants du secteur privé sont inévitablement parties prenantes dans toute la chronologie avec comme figure principale le controversé entrepreneur Tony Accurso. Le rôle du vérificateur général de la Ville Jacques Bergeron reste pour sa part incontournable puisque c'est son rapport qui a entraîné la résiliation du contrat des compteurs d'eau à la Ville de Montréal.

Figure 1. Les acteurs impliqués dans le scandale des compteurs d'eau à la Ville de Montréal



3.1 Les acteurs administratifs

Claude Léger - Ancien directeur général de Montréal

Claude Léger est titulaire d'un baccalauréat en génie et d'un autre en sciences juridiques. Il a remplacé Robert Abdallah le 31 juillet 2006. De 1988 à 1998, il était directeur général à Montréal-Est. Il a ensuite été directeur général de la Communauté urbaine de Montréal jusqu'en 2001. Plus tard, il devient directeur général à la Ville de Longueuil avant de devenir vice-recteur à l'administration et aux finances de l'Université de Montréal en 2005. Il s'agit du plus haut fonctionnaire de la Ville et sa responsabilité dans la mauvaise conduite du dossier des compteurs est évidente. A-t-il vraiment omis d'informer les élus concernant des informations ayant un impact majeur sur le scandale des compteurs d'eau? Claude Léger occupe actuellement le poste de vice-président, projets et développement, pour la firme de génie-conseil Macogep.

Robert Cassius de Linval

Diplômé de l'Université de Montréal, avocat de métier et spécialiste des technologies de l'information, il a œuvré dans le milieu des affaires (entre autres chez Fasken&Martineau) avant de faire partie du cercle de direction le plus important de l'administration municipale de Montréal. Au départ conseiller juridique du maire et du comité exécutif, il prend la tête de la direction des affaires corporatives tout en ayant aussi la responsabilité du contentieux de la Ville en 2003. Selon *La Presse*⁴⁶, il a obtenu cette promotion grâce à ses proches relations avec Robert Abdallah et Frank Zampino. Tout comme Claude Léger, Robert Cassius de Linval n'a fait aucun commentaire sur son congédiement. Après son départ de la Ville de Montréal, il a été embauché par la firme Brunet Béton qui fabrique et commercialise des produits pour les infrastructures municipales et provinciales.

Robert Abdallah

Monsieur Abdallah a quitté le poste de directeur général de la Ville de Montréal le 30 juin 2006. Avant de diriger l'administration de Montréal, Robert Abdallah occupait des fonctions de haut rang au sein de la société Hydro-Québec. De plus, dans un de ses nombreux articles publiés sur le scandale des compteurs en 2009, *La Presse* révèle aussi qu'en 2003, le directeur général par intérim de la Ville de Montréal, André Delisle, a averti Gérald Tremblay « que l'embauche du directeur général Robert Abdallah soulevait de sérieuses questions »⁴⁷, ce qui n'a pas influencé du tout la décision du maire. À la suite de l'arrivée de monsieur Abdallah à la tête de l'administration montréalaise, André Delisle a décidé de partir. Ensuite, de novembre 2008 jusqu'en 2011, Robert Abdallah a dirigé la société Gastier⁴⁸, propriété de Tony Accurso, filiale de l'entreprise de construction Simard-Beaudry. La même année, des enregistrements de conversations téléphoniques avaient révélé que monsieur Accurso, son collègue Bernard Poulin et le bras droit de Stephen Harper, Dimitri Soudas, avaient fait pression pour que Robert Abdallah soit nommé à la tête du Port de Montréal⁴⁹. Dernièrement, l'ancien directeur général de Montréal, monsieur Abdallah, était mis en cause par un témoin de la Commission Charbonneau, l'entrepreneur Lino Zambito, pour avoir touché 300 000 dollars dans le cadre d'un contrat de la Ville. Pour sa part, Abdallah a rejeté fermement cette accusation, considérant qu'il s'agissait de « oui-dire ».

⁴⁶ Clément, Éric, « Gérald Tremblay décapite son administration », *La Presse*, 23 septembre 2009.

⁴⁷ Ouimet, Michèle, « On ne joue pas avec les réputations », *La Presse*, 26 octobre 2009.

⁴⁸ Champagne, Sara et André Noël, « Une entreprise de construction recrute un ex-directeur de la Ville », *La Presse*, 28 février 2009.

⁴⁹ Benessaïch, Karim, « Robert Abdallah nie fermement les allégations de Zambito », *La Presse*, 2 octobre 2012.

Yves Provost - Ancien directeur général adjoint de la Ville de Montréal

M. Provost avait sous sa responsabilité le Service des infrastructures, du transport et de l'environnement (SITE) lors du contrat des compteurs d'eau. Il est nommé à quelques reprises par les journaux pour son engagement par la firme de génie-conseil BPR tout de suite après son départ de l'administration du maire Tremblay. Au service de la Ville durant 27 ans et responsable direct du dossier, monsieur Provost « a été le maître d'œuvre administratif de la réflexion et de l'implantation des compteurs d'eau, un travail mené depuis 2005 en partenariat étroit avec la firme privée BPR »⁵⁰. Le 8 novembre 2007, il participait au comité de sélection du contrat des compteurs d'eau qui tranchait en faveur de GÉNleau. Quelques jours plus tard, le 21 novembre, il était à côté de Gérald Tremblay lorsque ce dernier annonçait publiquement le nom de la firme qui avait remporté le contrat très lucratif d'installation des compteurs d'eau. Enfin, le 23 novembre 2007, il annonçait à son supérieur immédiat, Claude Léger, son intention d'aller travailler pour le compte de BPR une fois à la retraite.

Le Vérificateur général - Jacques Bergeron (CA, MBA, M.Sc.)

M. Bergeron est comptable agréé, professeur à HEC Montréal et spécialiste dans le domaine de la sécurité de l'information. Il a travaillé, entre autres, pour la firme KPMG et il a ensuite dirigé le contrôle et la gouvernance des systèmes d'information auprès de Deloitte & Touche⁵¹.

Monsieur Bergeron a pris la succession de Michel Doyon en tant que vérificateur général de la Ville de Montréal au début du mois de juillet 2009. La première tâche de son nouveau mandat était la vérification du dossier des compteurs d'eau. Il rendra public son rapport de 170 pages le 21 septembre 2009. À la suite de cet événement, le maire Tremblay annonçait la décision d'annuler le contrat des compteurs d'eau. Ceci démontre, de façon incontestable, le rôle de monsieur Bergeron dans le scandale des compteurs d'eau de la Ville de Montréal. Si on regarde de près la suite des événements, on constatera que les relations entre Bergeron et la haute direction politique et administrative de Montréal se détériorent et s'enveniment cas après cas, pour arriver jusqu'à l'enquête interne menée par Pierre Reid, le vérificateur interne de la Ville, enquête qui reproche à Jacques Bergeron d'avoir violé à plusieurs reprises des règles auxquelles il était soumis.

3.2 Les acteurs politiques

Frank Zampino – Comptable de formation

Monsieur Zampino a d'abord été élu conseiller municipal à Saint-Léonard en 1986 pour en devenir, plus tard, le maire. Il devient président du comité exécutif de Montréal en 2002, fonction qu'il occupera jusqu'en mai 2008. Six ans à la tête de l'exécutif montréalais, il était certainement un « poids lourd » du parti Union Montréal et un individu de confiance aux yeux du maire de Montréal, Gérald Tremblay.

Le 17 mai 2012, Frank Zampino fut arrêté à sa résidence de Saint-Léonard par l'escouade Marteau. Le même jour, l'homme d'affaires Paolo Catania, l'ex-président de la SHDM, Martial Fillion, et l'ex-organisateur politique d'Union Montréal, Bernard Trépanier, étaient aussi arrêtés. Monsieur Zampino fut accusé pour fraude, complot et abus de confiance. Son arrestation a un lien avec le dossier du scandale de la vente du terrain Faubourg Contrecœur par la Société d'habitation et de développement de Montréal (SHDM). Pour

⁵⁰ Lévesque, Kathleen, « BPR recrute le responsable de l'eau à la Ville de Montréal », *Le Devoir*, 18 décembre 2007.

⁵¹ Champagne, Sara, « Jacques Bergeron reprendra le flambeau en pleine tempête », *La Presse*, 23 avril 2009.

la Sûreté du Québec, Frank Zampino est présumé comme étant la tête dirigeante du réseau et il a profité « d'avantages monétaires et de cadeaux »⁵².

Gérald Tremblay

Chef du parti politique municipal Union des citoyens et des citoyennes de l'Île de Montréal depuis 2001 (dont le nom est devenu Union Montréal depuis 2007), Gérald Tremblay a réussi à se faire élire trois fois de suite comme maire de la métropole québécoise. Licencié en droit de l'Université d'Ottawa en 1969, puis admis au Barreau du Québec en 1970, il est également titulaire d'une maîtrise en administration des affaires de la prestigieuse Harvard Business School de Boston, obtenue en 1972. Après une brève carrière dans l'enseignement au HEC Montréal et quelques années passées au sein de diverses sociétés et entreprises, il fait sa première entrée en politique provinciale en 1989. Élu député libéral d'Outremont deux fois de suite, il fut ministre de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie dans les cabinets des premiers ministres québécois Bourassa et Johnson. Ensuite, en avril 1996, il démissionne de son poste de député pour retourner dans le milieu des affaires. Enfin, en 2001, monsieur Tremblay revient sur la scène politique, cette fois comme maire de Montréal en battant, le 4 novembre de la même année, le maire sortant Pierre Bourque.

En ce qui a trait au contrat des compteurs d'eau de la Ville de Montréal, en règle générale, chaque fois qu'il y avait une nouvelle révélation sur ce scandale, la première réaction du maire Tremblay était : « je ne savais pas, mais j'ai agi lorsque j'ai eu les informations ». À la suite des allégations présentées devant la Commission Charbonneau concernant un système de corruption installé à la Ville de Montréal, Gérald Tremblay démissionne de son poste le 5 novembre 2012.

Le gouvernement du Québec

En février 2008, le ministère des Affaires municipales avait donné son avis favorable au contrat des compteurs d'eau à la Ville de Montréal en faisant savoir que tout était fait selon les règles de l'art et qu'il n'existait aucun élément concret et factuel entre ses mains lui permettant d'affirmer que le consortium privé GÉNleau aurait bénéficié d'un traitement de faveur⁵³. Plus tard, quand l'opinion publique prend connaissance du fameux voyage du président du comité exécutif de la Ville de Montréal, M. Zampino, avec l'entrepreneur Accurso, *La Presse* rappelle le fait que la ministre Nathalie Normandeau ne souhaitait pas intervenir dans cette affaire⁵⁴. Le 16 avril 2009, cette dernière déclare notamment « qu'on ne créera pas une enquête publique sur des allégations, des perceptions et des suspicions » tout en affirmant que des factures de voyage sont des documents « personnels »⁵⁵. Cependant, des réactions plus concrètes, bien qu'indirectes, ne tarderont plus.

Le 1er mai 2009, Madame Normandeau confie à un groupe de travail présidé par Florent Gagné et placé sous la responsabilité de la Commission municipale du Québec, la préparation d'un rapport sur l'éthique dans le milieu municipal, document rendu public deux mois plus tard, le 30 juin. Notons encore que, à la suite des scandales sur les projets de constructions publiques, le gouvernement provincial avait sérieusement envisagé de confisquer à la Ville de Montréal ses pouvoirs d'adjudication des contrats pour

⁵² « Paolo Catania et Frank Zampino arrêtés par l'escouade Marteau », 17 mai 2012. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/562019/zampino-arrestation-marteau>

⁵³ Lévesque, Kathleen, « Compteurs d'eau, le ministère des Affaires municipales conclut à l'absence de conflit d'intérêts », *Le Devoir*, le 12 février 2008.

⁵⁴ Handfield, Catherine, « Natalie Normandeau ne souhaite pas intervenir », *La Presse*, le 17 avril 2009.

⁵⁵ *Ibid.*

en garantir la transparence et l'intégrité. Selon ce que rapporte *La Presse*⁵⁶, certains ministres provinciaux, de même que des conseillers de Jean Charest, le premier ministre du Québec à l'époque, étaient d'avis que le gouvernement provincial devait accomplir un geste fort. Toutefois, la même source affirme que le maire de Montréal, monsieur Tremblay, dans des entretiens avec le premier ministre Charest et le ministre Laurent Lessard, s'était opposé à tout régime d'exception pour la métropole, tout en promettant que son administration allait s'auto-discipliner.

Après les élections locales de novembre 2009, le ministre des Affaires municipales, Laurent Lessard, dévoile une série de mesures destinées à mieux contrôler le processus d'adjudication des contrats municipaux⁵⁷. Devant les maires des neuf villes les plus importantes du Québec et les présidents des deux unions municipales, il affirmait que l'objectif était de « redonner confiance à la population envers les élus et l'administration municipale »⁵⁸. Sous la forme d'un projet de loi, les nouvelles mesures prévoyaient que les villes soient dotées d'une politique de « gestion contractuelle ». De plus, une nouvelle escouade de vérificateurs du ministère des Affaires municipales devait débiter son travail en 2010, surtout dans la région métropolitaine de Montréal, puisque selon Monsieur Lessard, le plus grand volume de contrats s'y trouve⁵⁹. Le ministre Lessard annonçait aussi qu'un nouveau projet de loi devrait être adopté à ce sujet avant juin 2010⁶⁰. Finalement, ce n'est qu'une année plus tard que le projet de loi 109 sur l'éthique et la déontologie en matière municipale reçoit l'aval des élus à l'Assemblée nationale, notamment le 30 novembre 2010.

Benoit Labonté

Après avoir complété une maîtrise en sciences politiques à l'Université de Montréal, il débute très jeune sa carrière politique en travaillant comme chef de cabinet du ministre responsable du développement économique et régional à Québec et, par la suite, à titre de conseiller spécial du ministre des Finances du Canada de l'époque, Paul Martin⁶¹. En 1996, il accède au poste de président-directeur général du World Trade Centre de Montréal. En mai 2001, il devient président et chef de la direction de la Chambre de commerce du Montréal métropolitain. Élu maire de l'arrondissement de Ville-Marie en 2005 comme membre de l'équipe de Gérald Tremblay, il siège ensuite au comité exécutif de la Ville de Montréal en tant que responsable de la culture, du patrimoine, du centre-ville et du design. Il démissionne de cette fonction le 17 septembre 2007, en soulignant son désaccord avec le maire. Il quitte alors Union Montréal pour devenir, en 2008, le chef du parti municipal d'opposition Vision Montréal. Il était chef de l'opposition officielle au parti Vision Montréal, à l'hôtel de Ville de Montréal, jusqu'à sa démission le 17 octobre 2009.

En début 2009, il tente sa chance comme candidat à la mairie de Montréal aux élections municipales prévues le 1^{er} novembre 2009, mais il retire finalement sa candidature le 3 juin 2009 pour céder sa place à Louise Harel. Benoît Labonté deviendrait, pour sa part, président du comité exécutif de Montréal advenant l'élection de cette dernière comme mairesse. En avril 2009, dans la foulée du scandale des compteurs d'eau, Labonté demande à Frank Zampino de préciser la nature de ses relations avec l'homme d'affaires Tony Accurso⁶². Le 30 septembre 2009, le site *ruefrontenac.com* débutait une série de révélations montrant que Benoît Labonté aurait reçu, en 2008, après qu'il eut sollicité son aide, plus d'une centaine de milliers de dollars de l'entrepreneur Tony Accurso au moment où il entamait sa course à la direction de Vision Montréal. Le 17 octobre 2009, Louise Harel demande à Benoit Labonté de quitter ses fonctions à la suite

⁵⁶ Lessard, Denis, « Tremblay fait son mea-culpa devant ses homologues », *La Presse*, le 13 novembre 2009.

⁵⁷ Lessard, Denis, « Québec double le nombre de vérificateurs », *La Presse*, le 13 novembre 2009.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *ruefrontenac.com* [archive].

⁶² Clément, Éric, « Affaire Accurso – Labonté demande à Zampino de parler », *La Presse*, 2 avril 2009.

des allégations de corruption qui pesaient contre lui. Après avoir nié toute l'histoire, Benoit Labonté remet sa démission à titre de chef de l'opposition officielle à la Ville de Montréal et de lieutenant de Louise Harel. Ainsi, il ne sera plus candidat au poste de conseiller aux élections municipales montréalaises de 2009. Quelques jours plus tard, le 22 octobre 2009, dans une entrevue donnée à la télévision de Radio-Canada, Benoît Labonté confirme toutefois avoir rencontré Tony Accurso, mais nie avoir reçu directement de l'argent de ce dernier. Il faut souligner que dès l'éclatement du scandale des compteurs d'eau, monsieur Labonté s'était engagé très vivement dans le débat. Il a montré du doigt le maire de Montréal, monsieur Tremblay, depuis décembre 2007 en considérant que ce dernier « a abdiqué ses responsabilités légales de s'assurer, au nom des citoyens de Montréal, du respect de l'intégrité du processus et l'article 52 de la Loi des cités et des villes qui oblige le maire de toute municipalité au Québec à imposer un devoir de vérification et de surveillance ». Selon monsieur Labonté : « étant donné son ampleur exceptionnelle, ce dossier aurait demandé de la Ville et du comité exécutif une rigueur proportionnelle à l'ampleur du contrat dans l'analyse de tous ses éléments »⁶³.

Richard Bergeron - Expert en architecture et urbanisme, Ph. D. en aménagement de l'Université de Montréal

Monsieur Richard Bergeron devient membre du conseil de la Ville de Montréal à titre de chef du parti municipal Projet Montréal en 2005. En novembre 2009, il arrive troisième dans la course à la mairie de Montréal avec plus de 25% des votes. À ce moment, il fait son entrée au comité exécutif à titre de représentant d'un parti d'opposition responsable de l'urbanisme (une première pour Montréal). Il quitte une année plus tard suite au désaccord avec Gérard Tremblay concernant le futur sort de l'échangeur Turcot. Le 2 mai 2009, monsieur Bergeron porte plainte à la Sûreté du Québec pour le contrat des compteurs d'eau et le lien apparent entre ce dernier et la vente du site Contrecoeur par la Société d'habitation et de développement de Montréal (SHDM). Richard Bergeron était très critique envers le maire Gérard Tremblay, surtout avant et pendant la campagne électorale. En avril 2009, il se demandait si « Gérard Tremblay est à la tête du pire système de corruption que l'on ait vu à la Ville de Montréal depuis les années 1950 » et si c'était monsieur Tremblay « le maître de jeux de ce système, ou tout simplement un incompetent naïf et ignorant qui s'entoure accidentellement de gens plus ou moins douteux? »⁶⁴. Enfin, durant la campagne électorale, monsieur Bergeron avait insisté sur le fait que pour restaurer l'intégrité à l'hôtel de Ville, il faudrait reconstruire la fonction publique montréalaise surtout à travers un retour de l'expertise interne⁶⁵.

3.3 Les acteurs du secteur privé

*Tony Accurso*⁶⁶

Le nom de l'entrepreneur privé Tony Accurso apparaît dans toutes les chroniques parlant des scandales municipaux au Québec au cours des dernières années. Voici comment le quotidien *Le Devoir* présente son portrait⁶⁷ : « Méconnu du grand public, Antonio Accurso est un personnage incontournable du grand jeu politico-syndical au Québec. Il dirige, préside et contrôle directement ou par le biais de ses sociétés des dizaines d'entreprises ». La même source médiatique énumère les compagnies appartenant à cet entrepreneurs : des compagnies à numéro, des firmes de construction, de gestion des déchets, de travaux

⁶³ Lévesque, Cathleen et Jeanne Corriveau, « Vision Montréal s'inquiète des liens entre BPR et Dessau », *Le Devoir*, 14 décembre 2007.

⁶⁴ Clément, Éric, « Compteurs d'eau : Tremblay appuiera la motion de Labonté », *La Presse*, 8 avril 2009.

⁶⁵ Corriveau, Jeanne, « Richard Bergeron - Exit le privé, place à la fonction publique », *Le Devoir*, 22 octobre 2009.

⁶⁶ On peut aussi consulter deux articles intéressants sur ce personnage du monde des affaires montréalais parus dans *La Presse* le 18 avril 2012 : Karim Benessaïeh, « L'empire Accurso est champion des contrats à Montréal »; André Noël, « Tony Accurso, la naissance d'un géant ».

⁶⁷ Lévesque, Cathleen, « Qui est Tony Accurso? », *Le Devoir*, 26 mars 2009.

publics, de trottoirs, de tuyaux de béton, d'électricité industrielle, de plomberie, de location d'équipements et d'outillage de construction, de montage d'acier, des bars, des restaurants, des salles de cinéma, des centres commerciaux et le plus gros hippoclub du Québec, situé à Laval, avec appareils de loterie vidéo et paris sur courses de chevaux.⁶⁸ Les entreprises de monsieur Accurso les plus connues sont Simard-Beaudry, Constructions Louisbourg, Gastier, Hyprescon, Constructions Marton, les Ciments Lavallée, Cemco, Écolosols, les Galeries de Laval, Place Québec et le complexe Tops à Laval. Il est aussi question de ses liens étroits et particuliers avec le Fond de solidarité FTQ et cela depuis de nombreuses années et avec plusieurs de ses dirigeants, y compris Louis Laberge (fondateur du Fonds de solidarité FTQ) et Michel Arsenault, l'actuel président. De plus, sans compter des garanties de prêts, la FTQ a investi au fil du temps environ 114 millions de dollars dans ses entreprises.⁶⁹

En dehors de l'arène syndicale, Accurso « soigne ses relations auprès de tous les gros donneurs d'ouvrages autant du monde municipal que des gouvernements, peu importe l'allégeance politique. Il est dans l'orbite des partis politiques sans y jouer un rôle officiel »⁷⁰. Considéré comme un proche de Gilles Vaillancourt, le maire de Laval (Simard-Beaudry a emporté pour au moins 20 millions d'appels d'offres de la Ville de Laval depuis 2001⁷¹), Accurso a racheté entre autres en 2000, « la société en faillite Beaver Asphalte fondée par Tommy D'Errico, longtemps trésorier du Parti libéral du Québec »⁷². Il a aussi profité des contrats du gouvernement provincial pour effectuer « des travaux majeurs de pavage de routes, de construction d'échangeurs ou d'immeubles institutionnels. On retrouve l'entrepreneur dans les grands centres urbains, mais également en région. En 2002, il a participé au projet de 23,9 millions de l'Hôtel-Dieu de Roberval. L'année suivante, Constructions Marton participait à la réalisation, pour 13 millions de dollars, du Centre de développement des biotechnologies de Sherbrooke.

En 2005, la même entreprise collaborait au campus de l'Institut national de recherche scientifique de Laval pour 27 millions⁷³. De plus, Simard-Beaudry fait partie d'un des consortiums d'entreprises soumissionnaires dans le projet en PPP de 1,6 milliard de dollars du Centre universitaire de santé McGill. Pour ce qui est de Montréal, le grand public connaît ses relations d'amitié avec Frank Zampino. Rappelons aussi le fait que lorsque l'ancien directeur général de Montréal, Robert Abdallah, quitte son poste en juin 2006, Tony Accurso l'embauche en tant que gestionnaire (Gastiers et ses filiales) « à la suite des efforts ratés de Frank Zampino pour que son ami Abdallah prenne les rênes du Port de Montréal »⁷⁴. On trouve le nom d'Accurso mentionné dans une affaire récente de fraude fiscale, mais aussi dans une ancienne affaire de meurtre jamais élucidée. Il s'agit de l'assassinat par un tueur à gage en décembre 1987 à la carrière Mirabel de Mario Taddeo, « un proche du PLQ et un organisateur à Laval pour le Parti conservateur du Canada »⁷⁵ et d'un de ses employés. Taddeo fut à l'époque le beau-frère d'Accurso dont la sœur, Géraldine M. Taddeo, avait présidé durant deux ans Construction Louisbourg, la firme fondée par leur père. Ensuite, le même Taddeo avait épousé Louise Caron, pour sa part conjointe de Tony Accurso durant onze ans. « La SQ avait lancé une très vaste enquête sur le double meurtre. Près de 250 personnes avaient été interrogées. Huit personnes avaient été soumises au détecteur de mensonges, dont Tony Accurso, qui avait passé le test sans problème »⁷⁶. Ce dernier a été arrêté à deux reprises au courant de l'année 2012. La première fois le 17 avril 2012, par l'UPAC, dans le cadre du démantèlement du réseau de partage des contrats municipaux sur la Rive-Nord de Montréal. Le 9 août 2012, il fut encore arrêté par la GRC pour des accusations de complot

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Côté, Charles, « Accurso et Dessau bien établis à Laval », La Presse, 4 avril 2009.

⁷² Lévesque, Kathleen, « Qui est Tony Accurso », Le Devoir, 26 mars 2009.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Lessard, Denis, « Une très vieille affaire », La Presse, 18 décembre 2010.

et de fraude en lien avec des impôts fédéraux et corruption de fonctionnaires de l'Agence du revenu du Canada. À cette période, Accurso décide d'abandonner toutes ses poursuites en diffamation contre la Société Radio-Canada et ses journalistes Alain Gravel, Yvan Côté, Kai Nagata et Marie-Maude Denis⁷⁷.

*BPR*⁷⁸

Fondée à Québec en 1961, BPR est à ses débuts une firme d'ingénierie spécialisée en génie civil. En 2002, l'alliance de BPR avec Bechtel permet de mettre en place une nouvelle compagnie, BPR-Bechtel. En 2009, BPR crée sa filiale BPR-Europe et sa division BPR-Technologies. Établie depuis bientôt 50 ans, BPR figure parmi les quatre plus importantes firmes d'ingénierie au Québec. L'entreprise compte aujourd'hui cinq unités d'affaires et regroupe plus de 2 400 collaborateurs répartis dans plus de 40 places d'affaires au Canada, en France, aux États-Unis, en Afrique du Sud et en Jamaïque. BPR a piloté le dossier des compteurs d'eau depuis 2005 et devait assurer la surveillance des travaux prévus à cet effet.

Parlant de promiscuité et la qualifiant de chef d'orchestre des compteurs d'eau à Montréal, les médias reprochent à cette firme d'avoir envahi le monde municipal au Québec, avec des contrats obtenus qui font le tour de la province⁷⁹. On nomme le maire de Verchères comme cadre de la compagnie, l'ex-maire de Rivière-du-Loup et député libéral Jean D'Amour comme ancien représentant, sans oublier l'ancien directeur général adjoint de Montréal, Yves Provost « qui profite aujourd'hui de sa retraite et poursuit sa carrière chez BPR dans les dossiers de transport »⁸⁰. BPR a prétendu que le rapport du vérificateur général contenait des erreurs et des omissions⁸¹, tout en réclamant des excuses de sa part, mais ce dernier a rejeté ces allégations par un communiqué de presse le 30 novembre 2009. Il répondait à BPR qu'il n'a trouvé dans ses prétentions « aucun élément invalidant les conclusions et les recommandations du rapport » déposé le 21 septembre 2009⁸². Une autre révélation médiatique parlant de voyages de pêche organisés aux frais de la firme pour des élus et des fonctionnaires du ministère des Affaires municipales⁸³ a mis en cause la firme BPR. L'exemple parfait pour préparer une situation de conflit d'intérêts.

*Dessau*⁸⁴

Fondée en 1957, Dessau est l'une des plus importantes sociétés d'ingénierie-construction du Canada dont le siège social est situé au Québec. À l'échelle mondiale, Dessau se classe au 63e rang du palmarès des 150 plus importantes sociétés d'ingénierie au monde. Dessau détient une expertise dans de nombreux domaines d'activités liés à l'ingénierie et à la construction. La firme compte 4 300 employés et possède 60 bureaux régionaux dont 45 dans des villes au Québec et en Ontario ainsi que dans plusieurs pays, principalement au Maghreb, en Amérique centrale, en Amérique du Sud et dans les Caraïbes. Son chiffre d'affaires est d'environ 600 millions \$.

GÉNleau

GÉNleau est un consortium québécois qui avait pour mission d'installer, à partir de 2009, des compteurs d'eau à Montréal. À la suite des révélations qui ont provoqué le scandale, ce consortium a décidé de

⁷⁷ Vailles, Francis, « Tony Accurso abandonne ses poursuites contre Radio-Canada », La Presse, 1 septembre 2012.

⁷⁸ <http://www.bpr.ca>

⁷⁹ Lévesque, Kathleen, « Chef d'orchestre des compteurs d'eau à Montréal BPR a envahi le monde municipal », Le Devoir, le 2 octobre 2009.

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ Clément, Éric, « BPR attend des excuses », La Presse, 1 décembre 2009.

⁸² *Ibid.*

⁸³ Lévesque, Kathleen, « Voyages de pêche pour élus aux frais de BPR », Le Devoir, 3 décembre 2009.

⁸⁴ <http://www.dessausoprin.com>

suspendre ses activités. Le consortium était dirigé par la firme Simard-Beaudry, propriété de Tony Accurso, et par la firme d'ingénieurs Dessau.

Tel que mentionné précédemment, des comportements délinquants, déviants et inadéquats d'acteurs privés, administratifs et politiques ont été commis lors du contrat public des compteurs d'eau de la Ville de Montréal. Une analyse de ces comportements sera présentée dans ce qui suit.

4 Les comportements délinquants

Les comportements délinquants sont ceux qui ne respectent pas les lois en vigueur. Dans ce qui suit, il sera question de collusion, de stratagèmes favorisant le système de collusion, de corruption, de fraude ainsi que d'ingérence. Ces comportements vont à l'encontre de lois telle la Loi sur les contrats des organismes publics. De plus, en 2001, l'adoption de la loi 29 et, en 2002, de la loi 106 met en place des règles formelles encadrant les comités de sélection pour l'octroi de contrats municipaux dans l'industrie de la construction (Gagné, 2017). Malgré ces lois, divers comportements délinquants persistent.

Tableau 1 Les comportements délinquants

Les comportements	Ce qui sous-tend le comportement délinquant
Collusion	<ul style="list-style-type: none"> a. Présence d'un cartel b. Intimidation c. Truquage de soumission d. Auto-disqualification
Stratagème favorisant le réseau de collusion	<ul style="list-style-type: none"> a. Divers stratagèmes
Corruption	<ul style="list-style-type: none"> a. Financement illégal b. Clientélisme c. Stratagème de pots-de-vin d. Extorsion e. Favoritisme
Fraude	<ul style="list-style-type: none"> a. Sous-estimation des couts et quantités du projet et augmentation

	de ces derniers sans réelle justification b. Fausses facturations
Ingérence	N/A

4.1 La collusion

La collusion est le fait de truquer des soumissions afin qu’une soumission à laquelle les collusionnaires sont favorables l’emporte, offrant ainsi une fausse apparence de concurrence entre les acteurs privés (Charbonneau et Lachance, 2015, p.249). La collusion peut se présenter sous diverses formes. En ce qui a trait au contrat des compteurs d’eau à Montréal, la collusion se présente sous la forme d’organisation d’un cartel, d’intimidation, de manipulation d’appel de qualification et du processus de sélection ainsi que d’auto-disqualification.

Tableau 2 Allégations concernant des acteurs impliqués dans la collusion

Le comportement délinquant	Les acteurs privés	Les acteurs administratifs	Les acteurs politiques
Collusion	1. Consortium GÉNleau comportant la compagnie Dessau et Simard-Beaudry Construction. 2. Rosaire Sauriol, le dirigeant de Dessau 3. Antonio Accurso, le dirigeant du groupe Simard-Beaudry Construction 4. Paolo Catania, entrepreneur F. Catania 5. Firme de génie-conseil BPR	N/A	N/A

a Présence de cartel favorisant l’octroi de contrats pour un groupe d’entrepreneurs

En 2004, lors du congrès de l’Association des ingénieurs-conseils du Québec, Jean-Pierre Sauriol – le dirigeant de Dessau – se serait affairé à organiser la collusion des firmes d’ingénierie. En effet, le dit «cartel»

de la construction de la Ville de Montréal se serait réorganisé en raison de l'adoption des lois 106 et 29 (Gagné, 2017). Plus précisément, ces deux lois apportent des modifications aux Codes municipaux du Québec, à la Loi sur les cités et villes, à la Charte de la Ville de Montréal et à la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités. Dès lors, l'attribution de contrats municipaux doit être faite en suivant un nouveau système de pondération et d'évaluation des offres. De plus, l'octroi de contrats de gré à gré n'est autorisé seulement à des montants précis (Charbonneau et Lachance, 2015).

Lors de cette rencontre, les présidents des firmes de génie-conseil seraient parvenus à un consensus pour maintenir un niveau de prix qui respecte la limite maximale du barème négocié entre eux. De plus, Michel Lalonde, de la firme d'ingénieurs Groupe Séguin, devient à ce moment le porte-parole du dit «cartel». En collaborant avec Bernard Trépanier, directeur du financement politique pour le parti Union Montréal, il aurait eu le mandat de faciliter le partage des contrats de construction publique. Dès lors, monsieur Trépanier se serait occupé du partage des contrats publics selon les contributions financières des entreprises au parti Union Montréal. En revanche, en raison de son manque d'expertise en ingénierie, il était difficile pour Trépanier d'attribuer des contrats pour des projets complexes nécessitant l'implication de plusieurs firmes et donc la formation de consortiums. C'est ainsi que Michel Lalonde de la firme Groupe Séguin serait devenu l'un des principaux acteurs dans le partage de contrats publics (Gagné, B., 2017).

Selon le rapport CEIC (2015), les firmes Groupe Séguin, Groupe S.M, BPR, SNC-Lavalin, Dessau, CIMA+, Genivar, Tecsalt, Roche, Teknika HBA, Claulac et LBHA faisaient partie du système de collusion et de contributions politiques à Montréal (Charbonneau et Lachance, 2015). De plus, des témoignages à la Commission Charbonneau évoquent l'existence de relations de proximité entre deux consortiums concurrents lors du contrat des compteurs d'eau à la Ville de Montréal. En effet, Tony Accurso, entrepreneur de GÉNleau, a invité messieurs Trépanier et Poulin sur son bateau. À cette époque, monsieur Poulin était codirigeant de SMi. Cette entreprise faisait partie du consortium Catania-SM, le principal concurrent de GÉNleau dans l'affaire des compteurs d'eau. Pour sa part, monsieur Trépanier, tel que mentionné précédemment, était le directeur du financement du parti d'Union Montréal (Charbonneau, F. et Lachance, R., 2015).

Il semble donc qu'il existait, lors du projet des compteurs d'eau, un système de proximité de type collusoire bien ancré dans le paysage des contrats publics montréalais. En effet, le rapport CEIC (2015) évoque explicitement un réseau de collusion et fait état de liens de proximité clairs entre les consortiums concurrents GÉNleau et Catania-SM. Ce qu'il est intéressant de constater, c'est l'implication d'acteurs politiques dans ce qui semble être le maintien de ce système de collusion. Il semble en effet que certains acteurs politiques aient eu des comportements délinquants favorisant le maintien du système collusoire. Le tout sera abordé ultérieurement.

b Intimidation

La collusion est un système informel de transgression de la loi sur la concurrence auquel les acteurs privés y participant doivent se conformer. Ceux qui ne collaborent pas à ce système sont victimes d'exclusion et de désapprobation (Gagné, 2017) et ils peuvent même être victimes d'intimidation. Des méthodes telles l'intimidation physique ou psychologique peuvent ainsi être mises en place afin de fermer le marché de la construction publique dans le monde municipal (Charbonneau et Lachance, 2015). Pour ce faire, les membres d'un potentiel cartel vont faire des menaces, faire du vandalisme, causer des bris matériels, refuser de fournir des matériaux à bon prix ou faire des plaintes contre les compagnies ne faisant pas partie du cartel (Tudosa, 2017). La mafia intervient occasionnellement dans les systèmes de collusion afin de jouer

un rôle de médiateur entre les membres d'un système qui auraient des désaccords. La mafia utilise l'intimidation directe pour assurer le bon fonctionnement du système de collusion, la bonne entente entre les entreprises impliquées et pour fermer le marché aux intrus qui seraient tentés de pénétrer le marché et de confronter la logique du système de collusion. La mafia demandait, en échange de ses services, une ristourne (Charbonneau et Lachance, 2015). Plus précisément, le système « Pizzo » est une norme qui fait en sorte que l'entrepreneur protégé par la mafia devient intouchable en échange d'une rémunération. Selon Daoust (2015), les groupes d'entrepreneurs donnaient environ 2,5 % de la valeur de leurs contrats en Pizzo à la mafia (Daoust, 2015).

c Truquage de soumission

Le rapport CEIC (2015) et Tudosa (2017) relèvent un stratagème de truquage des soumissions qui pouvait faire croire que les firmes respectaient les règles du jeu, alors que dans la réalité tout était négocié en amont. Les firmes de génie-conseil déterminaient à l'avance la firme qui obtiendrait le contrat. Par la suite, il y avait dépôt d'une soumission plus basse et de soumissions de complaisance afin d'assurer que la firme prédéterminée remporte le contrat (Charbonneau et Lachance, 2015 et Tudosa, 2017).

d Auto-disqualification

Concernant spécifiquement le contrat des compteurs d'eau à la Ville de Montréal, un des concurrents de Tony Accurso (entrepreneur du consortium GÉNleau) a présenté une proposition visant à s'auto-disqualifier (Charbonneau et Lachance, 2015, p.249). Gagné (2017) évoque pour sa part une soumission de complaisance de la part de Frank Catania, le dirigeant de Construction Frank Catania qui, associé avec le Groupe SM, était le concurrent du consortium GÉNleau (Gagné, 2017). Cela laisse donc croire qu'il y aurait eu collusion dans l'affaire des compteurs d'eau puisque Frank Catania, en se disqualifiant, a favorisé l'obtention du contrat par le consortium GÉNleau. Catania a cependant eu le chemin libre pour acquérir les terrains du projet Contrecoeur, dans l'est de Montréal, qui allait regrouper plusieurs acteurs impliqués dans le dossier des compteurs d'eau et qui allait, lui aussi, soulever des soupçons d'irrégularités⁸⁵.

⁸⁵ À ce sujet voir : <https://www.lapresse.ca/actualites/grand-montreal/201205/18/01-4526456-chronologie-de-laffaire-catania-zampino.php> & <https://www.ledevoir.com/societe/462401/faubourg-contrecoeur>

4.2 Stratagème favorisant le réseau de collusion

Tableau 3 Allégations concernant les acteurs impliqués dans le stratagème favorisant la collusion

Le comportement délinquant	Les acteurs privés	Les acteurs administratifs	Les acteurs politiques
Stratagème favorisant le réseau de collusion	<ol style="list-style-type: none"> 1. Consortium GÉNleau comportant la compagnie Dessau et Simard-Beaudry Construction. 2. Rosaire Sauriol, le dirigeant de Dessau 3. Antonio Accurso, le dirigeant du groupe Simard-Beaudry, propriété de Tony Accurso et du Fonds de solidarité FTQ. 4. Consortium Catania et SMi 5. Paolo Catania, entrepreneur F. Catania 6. Bernard Poulin, ingénieur et à gouverne du groupe SMi (Génie Conseil) 7. Firme de génie-conseil BPR 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Luc Leclerc, ingénieur à la ville de Montréal 2. Fonctionnaires-ingénieurs 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Frank Zampino, ancien président du comité exécutif de la Ville de Montréal

Le rapport CEIC (2015) fait mention du stratagème favorisant le maintien du système de collusion. Afin de s’assurer que les firmes qui se retrouvent dans le cartel soient bel et bien celles qui remportent le contrat, ces dernières offrent différentes formes de cadeaux aux acteurs administratifs, politiques et privés. En échange, les acteurs ayant reçu des cadeaux fournissent des informations privilégiées, intègrent dans les appels d’offres des critères faisant en sorte de réduire la concurrence et nomment des personnes d’influence aux comités de sélection afin de favoriser certaines firmes (Charbonneau et Lachance, 2015).

Le témoignage de Luc Leclerc, ingénieur à la Ville de Montréal, fait état de cette situation. En effet, monsieur Leclerc affirme que divers fonctionnaires-ingénieurs de la Ville de Montréal ont été utilisés dans différents

stratagèmes afin : « de transmettre des informations confidentielles, aider à appliquer la collusion, falsifier les montants à la conception des travaux, falsifier les quantités de matériaux sur les chantiers, engendrer des extras fictifs, ne pas respecter les standards de qualité pour engendrer du profit et éviter de confirmer des ententes tacites de règlement pour occasionner des délais coûteux » (Gagné, B., 2017, p.100).

Plus particulièrement, en ce qui a trait au contrat des compteurs d'eau, Frank Zampino, ancien président du comité exécutif de la Ville de Montréal, aurait donné de l'information favorisant monsieur Sauriol, de la firme Dessau, ainsi que monsieur Catania, de la firme F. Catania. Le projet des compteurs d'eau a été mis en suspens et l'appel de proposition reporté à une date indéterminée. Durant ce temps, Frank Zampino aurait donné des informations visant à rassurer et éclairer les deux entrepreneurs Sauriol et Catania. Ceci leur a permis de continuer de préparer leur proposition de façon adéquate et adaptée aux nouvelles contraintes du projet. Durant ce temps, les autres soumissionnaires (plus particulièrement le consortium SNC-Lavalin, Gaz Métro et Suez) n'ont pas pu poursuivre l'élaboration de leur proposition puisqu'ils ne disposaient pas de toutes ces informations (Charbonneau et Lachance, 2015, p.216). Lorsque le projet a été relancé, le consortium regroupant SNC-Lavalin, Gaz Métro et Suez a été exclu en raison du délai serré de trois semaines pour le dépôt de leur proposition. Effectivement, SNC-Lavalin, plus particulièrement l'entrepreneur Cadotte, n'a pas été en mesure d'adapter sa soumission à temps. Ce dernier a tenté de demander un délai supplémentaire pour déposer sa proposition, ce que la Ville de Montréal a refusé. La firme SNC-Lavalin a donc décidé de ne pas déposer de soumission puisqu'elle ne se voyait pas en mesure de le faire dans les délais prescrits.

Seuls le consortium GÉNleau et Catania-S.M ont déposé des propositions pour le projet des compteurs d'eau de la Ville de Montréal. Le consortium Catania-S.M. (l'entreprise Catania et la firme S.M) a déposé une proposition moins bonne que sa proposition initiale et plus coûteuse que celle de GÉNleau (Simard-Beaudry et Dessau), faisant en sorte de s'auto-exclure (Charbonneau et Lachance, 2015, p. 217).

Par ailleurs, dans les années 2000, il y eut diffusion de la liste des soumissionnaires pour le contrat des compteurs, à la suite de la demande d'un sous-traitant. Cette accessibilité, selon Gagné (2017), aurait eu pour effet de permettre aux entrepreneurs faisant partie du cartel de s'organiser et de donner fausse apparence de compétition au sein du réseau de contrats publics de la Ville de Montréal (Gagné, B., 2017, p.119). En effet, tel que mentionné précédemment, tout porte à croire que l'octroi du contrat des compteurs d'eau a été arrangé. La Commission Charbonneau a aussi laissé entendre l'existence d'un trucage dans le processus de sélection des firmes d'ingénieurs ainsi qu'une manipulation de l'appel de qualification lors du projet des compteurs d'eau (Gagné, 2017). Bref, selon la Commission Charbonneau, le projet des compteurs d'eau a fait l'objet d'un système de collusion et les dirigeants de la Ville étaient impliqués (Gagné, 2017).

De plus, la Commission Charbonneau met en lumière les liens de proximité de Frank Zampino et les soumissionnaires gagnants du contrat, le consortium GÉNleau composé de la société Simard-Beaudry et la firme de génie-conseil Dessau. Elle dénote aussi que malgré les lois 29 et 106 mettant en place des règles formelles d'encadrement des comités de sélection dans l'octroi de contrats publics, le consortium SNC-Lavalin, Gaz Métro et Suez a été écarté du processus à cause d'un échéancier serré et de décisions administratives (Gagné, 2017).

Selon Léonard (2013), un système de collusion peut être lié à un système de corruption. Effectivement la collusion peut engendrer différents types de corruption tels que les pots-de-vin, l'abus de pouvoir, le vol, le détournement de fonds, la fraude, l'extorsion, le favoritisme, le népotisme, le clientélisme ou un financement politique illégal. Tudosa (2017) fait aussi mention que dans les grandes villes telle Montréal,

les acteurs privés ont besoin de l'implication des acteurs administratifs et politiques dans le maintien du système de collusion, ce qui engendre de la corruption (Tudosa, A., 2017).

4.3 La corruption

La corruption consiste en une transaction entre un corrompu et un corrupteur comportant un échange de pots-de-vin, de privilèges, de biens matériels ou d'avantages politiques par de l'extorsion, du favoritisme, du clientélisme ou du financement illégal. En ce qui concerne les compteurs d'eau de la Ville de Montréal, la corruption semblait se présenter sous la forme de financement illégal, de stratagème de pots-de-vin, de clientélisme, d'extorsion, de fraude et d'ingérence.

Selon Daoust (2015), il y aurait eu deux sous-systèmes au réseau de corruption à Montréal. D'un côté, il y avait les entrepreneurs en construction qui étaient sous la protection du crime organisé et qui entretenaient des relations corrompues avec les fonctionnaires au bas de la hiérarchie (Daoust, 2015, p.63). De l'autre côté, il y avait un réseau d'ingénieurs-conseils coordonné par Bernard Trépanier, argentier d'Union Montréal à l'époque. Ce dernier aurait agi comme point d'ancrage entre les acteurs politiques, administratifs et privés corrompus (Daoust, 2015, p.63).

Tableau 4 Allégations concernant les acteurs impliqués dans la corruption

Le comportement délinquant	Les acteurs privés	Les acteurs administratifs	Les acteurs politiques
Corruption	<ol style="list-style-type: none"> 1. Crime organisé, Mafia 2. Tony Accurso, entrepreneur 3. Frank Minicucci, Dirigeant de Simard-Beaudry dont Accurso est propriétaire 4. Rosaire Sauriol, ingénieur chez la firme Dessau 5. Paolo Catania, entrepreneur de F. Catania 6. Consortium GÉNleau (2-4) 7. Firme génie-conseil BPR 8. Soumissionnaires 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Robert Abdallah, ancien directeur général de Montréal 2. Robert Marcil, le directeur de la division de la réalisation des travaux de Montréal (un haut fonctionnaire du SITE) 3. Gilles Surprenant, ingénieur employé du même service de la Ville (SITE) 4. Luc Leclerc, ingénieur à la Ville de Montréal 5. Fonctionnaires-ingénieure 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bernard Trépanier, ancien argentier d'Union Montréal 2. Frank Zampino, ancien président du comité exécutif de la Ville de Montréal

a Financement illégal

Selon les témoignages entendus à la Commission Charbonneau, Robert Marcil, le directeur de la division de la réalisation des travaux de Montréal (haut fonctionnaire du SITE) siégeait à divers comités de sélection pour des contrats de construction publics. Lorsque ce dernier sortait des comités, il communiquait directement à Bernard Trépanier, argentier du parti Union Montréal. Monsieur Trépanier communiquait ensuite avec les soumissionnaires gagnants. Selon les documents de la Commission Charbonneau, il est possible de croire que Bernard Trépanier profitait des interactions qu'il avait avec les soumissionnaires gagnants afin de solliciter du financement illégal pour Union Montréal, le parti au pouvoir à ce moment (Gagné, 2017, p.102).

Effectivement, certains témoignages qui ont été entendus lors de la Commission Charbonneau soutiennent que l'ex-argentier d'Union Montréal, Bernard Trépanier, insistait pour que les soumissionnaires gagnants donnent un pourcentage de leur contrat pour financer le parti d'Union Montréal (Gagné, 2017). Selon Daoust (2015), les entrepreneurs accordaient 3 % de leurs contrats au financement du parti au pouvoir (Daoust, 2015, p.64). En ce sens, les dirigeants de la firme Dessau, qui faisaient partie du consortium GÉNleau, ont admis avoir versé environ 900 000 \$ au parti Union Montréal de 2001 à 2009. Cet argent aurait été acheminé au parti Union Montréal par le biais de fausses facturations et de pourcentages sur les faux extras (Gagné, 2017, p.102).

Divers stratagèmes ont permis le financement illégal soit l'argent au noir, les fausses facturations, les prête-noms et les dépenses de contreparties.

1) Argent au noir : un des stratagèmes de financement illégal du parti Union Montréal consistait à verser à monsieur Bernard Trépanier, ancien argentier d'Union Montréal, de l'argent liquide. Pour ce faire, il y avait création de fausses facturations ou bien l'utilisation d'argent personnel par les actionnaires qui se faisaient rembourser par la suite (Charbonneau et Lachance, 2015).

2) Fausses facturations : les fausses facturations consistent en une transaction entre un demandeur et un fournisseur. Le demandeur fait une fausse facture et remet un chèque au fournisseur qui à son tour l'encaisse. L'argent comptant du montant du chèque est ensuite remis au demandeur. Pour sa part, le fournisseur conserve une commission, soit un pourcentage du montant d'argent liquide (Charbonneau et Lachance, 2015).

3) Prête-noms : un autre stratagème de financement illégal était l'utilisation de prête-noms. Effectivement, des employés des firmes de génie, les membres de leur famille ou des résidents signaient des chèques à l'ordre du parti Union Montréal pour ensuite se faire rembourser (Charbonneau et Lachance, 2015).

4) Dépenses de contreparties : un autre stratagème de financement illégal consistait à payer des bénévoles du parti au pouvoir en argent liquide afin d'éviter de dépasser le plafond de financement légal. De plus, certains entrepreneurs payaient la facture de services en communication afin de financer le parti au pouvoir (Charbonneau et Lachance, 2015).

b Clientélisme

Les relations teintées de clientélisme sont celles qui assurent les transactions favorisant le financement

illégal du parti au pouvoir et l'octroi de contrats publics aux proches et financiers du parti. Le clientélisme montréalais est une institution informelle. Ce phénomène consiste à entretenir des relations personnelles à long terme entre les acteurs privés, administratifs et politiques. Plus particulièrement, à Montréal, de 2001 à 2009, la firme de génie-conseil Dessau et le parti Union Montréal auraient entretenu une relation d'intense proximité (Charbonneau et Lachance 2015). Les relations clientélistes, plus précisément le financement des firmes clientes, ont permis au parti Union Montréal de remporter les élections municipales de 2001, 2005, 2009 et jusqu'à la démission du Maire Gérald Tremblay en 2012. L'avantage pour les firmes clientes, pour leur part, se trouve dans la facilitation de l'obtention de contrats publics. (Gagné, 2017) En effet, dans son témoignage à la Commission Charbonneau, Rosaire Sauriol, haut dirigeant de la firme Dessau, a affirmé que de se rapprocher des élus était la façon d'augmenter la possibilité d'obtenir des contrats de la part de la Ville (Charbonneau et Lachance, 2015).

Comme le mentionne Tudosa (2017), dans un environnement de corruption politique et administrative, le processus d'octroi de contrat est trafiqué afin que la firme qui entretient des liens de clients avec les membres du parti politique remporte le contrat.

c Stratagème de pots-de-vin

Un autre stratagème observé dans l'attribution de contrats publics à la Ville de Montréal est le fait de corrompre un fonctionnaire ingénieur en échange de pots-de-vin (Charbonneau et Lachance, 2015, Tome 2).

Ainsi, Gilles Surprenant, ingénieur de la Ville de Montréal, aurait obtenu approximativement 1% des contrats pour avoir faussé les données du logiciel Gespro, de manière à avantager le cartel des entrepreneurs (Gagné, 2017). Ce logiciel devait servir à évaluer de façon objective les coûts des contrats. Or, Gilles Surprenant truquait les données du système informatique en gonflant les estimations des coûts des projets). L'entrepreneur choisi par le cartel contactait Surprenant pour lui faire part de son prix – souvent basé sur le prix coûtant auquel l'entrepreneur ajoutait environ 30% - et Surprenant ajustait l'estimation du système en conséquence. Pendant la première décennie des années 2000, ce stratagème a entraîné des coûts pour la Ville de Montréal de 30 à 35% plus chers que dans des villes comme Québec ou Toronto (Charbonneau et Lachance, 2015, Tome 2).

De plus, monsieur Luc Leclerc a pour sa part affirmé, lors de son témoignage à la Commission Charbonneau, avoir reçu 25 % des faux extras qu'il autorisait lors de chantiers de construction à la Ville de Montréal. Le montant total versé en pots-de-vin est estimé à 500 000 \$ (Gagné, 2017).

Une autre situation de corruption concernerait Robert Abdallah, ancien directeur général de la Ville de Montréal. Selon le témoignage de Lino Zambito à la Commission Charbonneau, M. Abdallah aurait touché 300 000 \$ dans le cadre d'un contrat avec la Ville Cette accusation a été niée par monsieur Abdallah (Charbonneau et Lachance, 2015).

d Extorsion

En ce qui a trait à l'extorsion, Gilles Surprenant, ingénieur et employé du SITE, aurait été extorqué dès 1988 en recevant des menaces de Catania. Dès lors, il aurait cédé aux menaces jusqu'en 2008 en recevant des pots-de-vin contre ses services de bonification de la valeur de projets. Bien qu'il ait été à un niveau hiérarchique bas dans le cadre de ses fonctions, monsieur Surprenant avait une grande latitude dans ses tâches (Gagné, 2017).

Tel que mentionné précédemment, dans les années 2000, Gilles Surprenant a participé au stratagème de pots-de-vin entre acteurs privés et acteurs administratifs à la Ville de Montréal en obtenant approximativement 1% des contrats publics pour avoir faussé les données du logiciel Gespro. Bien qu'à première vue monsieur Surprenant semble avoir été victime d'extorsion, cela fait-il de lui une victime comme il a essayé de le faire valoir dans son témoignage à la Commission Charbonneau ? N'est-il pas devenu, au fil du temps, un acteur actif et conscient du stratagème de pots-de-vin, de privilèges et de biens matériels ? Il représente vraisemblablement un beau cas d'acteur qui opte pour le désengagement moral (Boisvert et Bégin, 2019) face à son environnement déviant. Ce type de faiblesse morale se retrouverait fréquemment dans la culture du travail de employés opérationnels des « organisations déviantes » (Sachat-Milliat, 2009). Ceci amène à se questionner sur le système de valeur qui sous-tend alors l'administration publique de Montréal et les failles en matière d'encadrement de la dénonciation. De plus, ceci tend à remettre en question le pouvoir discrétionnaire de monsieur Surprenant au niveau hiérarchique où il exerçait ses fonctions. Nous y reviendrons plus tard dans la section des facteurs de risques.

e Favoritisme

Le favoritisme peut s'observer dans l'obtention de contrats publics lorsqu'un soumissionnaire remporte le contrat même si son offre n'est pas la plus avantageuse pour le bien public. En ce qui concerne le contrat des compteurs d'eau à la Ville de Montréal, selon le Vérificateur général (2009), il semble clair que le contrat octroyé à GÉNleau l'a été dans un contexte qui ne favorisait pas l'obtention du meilleur prix. Il existe une divergence significative entre la soumission d'étalonnage faite par la firme de génie-conseil BPR et les soumissions faites par les consortiums GÉNleau et Catania-SM. Plus précisément, la répartition des coûts entre les différentes sections du projet variait de façon importante entre BPR et les consortiums (Vérificateur général, 2009, p.164).

4.4 Fraude

La fraude consiste en un acte ayant comme objectif de tromper ou de falsifier. Pour ce qui est du projet des compteurs d'eau, la fraude consiste en une sous-estimation des coûts et des quantités liés au projet, en une augmentation de ces derniers sans réelle justification, ainsi qu'en un stratagème de fausses facturations.

Tableau 5 Allégations concernant les acteurs impliqués dans la fraude

Le comportement délinquant	Les acteurs privés	Les acteurs administratifs	Les acteurs politiques
Fraude	1. Firme génie-conseil BPR 2. Firmes de génie-conseil 3. Entreprises en construction	NA	NA

a Sous-estimation des coûts et quantités du projet et augmentation de ces derniers sans réelle justification

Les frais additionnels et les marges de profits qui se sont ajoutés au prix des compteurs d'eau sont fortement remis en question par le vérificateur général (2009). Toutes les majorations de prix qui ont eu lieu dans le projet des compteurs d'eau sont estimées à 167 %. Cela permet de remettre en question la pertinence de ces frais et soulève la question de savoir s'il n'aurait pas été possible de les réduire en adoptant un autre scénario (Vérificateur général, 2009, p.16).

De plus, la disproportion et les écarts de prix auraient dû être analysés plus minutieusement avant d'octroyer le contrat (Vérificateur général, 2009, p.16). Le rapport du Vérificateur général (2009) constate aussi que la firme de génie-conseil BPR n'a pas dépensé de façon conforme les sommes prévues à son budget de juillet 2005. En effet, il semble que BPR ait facturé près de 1,5 M\$ pour le bilan de la consommation de l'eau, alors qu'aucun budget n'était prévu à cet effet (Vérificateur général, 2009). De plus, les montants consacrés à l'élaboration de scénarios de réalisation ont été utilisés pour des travaux de validation pour la préparation de la plomberie (Vérificateur général, 2009).

Par ailleurs, en juillet 2005, les coûts prévus pour l'émission des appels de qualification et de proposition étaient largement inférieurs à ceux réclamés par BPR. Le montant réclamé au final était de 530 000 \$ au lieu d'un budget initialement prévu d'environ 90 000 \$ (Vérificateur général, 2009).

Enfin, bien que la Ville démontre une imputabilité comptable en matière de gestion du contrat avec BPR, la firme de génie-conseil, pour sa part, ne fait pas la distinction entre les sommes payées pour le contrat initial, l'enveloppe additionnelle et le contrat de gré à gré. En effet, BPR présente son budget et les sommes qu'elle a dépensées sous un projet unique (Vérificateur général, 2009, p.109).

b Fausses facturations

Globalement, le stratagème de fausse facturation est une forme de fraude où un demandeur (souvent un entrepreneur d'une entreprise de la construction ou d'une firme génie-conseil) paie un fournisseur avec un chèque. Cela engendre une facture de complaisance puisque le montant demandé n'implique pas une réelle transaction de biens. Le chèque émit sera ensuite déposé par le fournisseur et l'argent comptant sera remis au demandeur. En échange, le fournisseur garde environ 10 % du montant demandé. Le fournisseur ne déclare pas les revenus liés à cette transaction. L'argent comptant est utilisé pour rémunérer des employés au noir, verser des fonds sans impact fiscal, verser des pots-de-vin ou des contributions financières telles que le financement illégal (Charbonneau et Lachance, 2015, Tome 2).

4.5 Ingérence

L'ingérence consiste à s'impliquer ou à intervenir sans être admis ou autorisé à le faire. Pour ce qui est des compteurs d'eau, nous avons des informations concernant l'ingérence de l'ancien président du comité exécutif de la Ville de Montréal. Or, il n'est pas impossible que d'autres acteurs aient commis de l'ingérence.

Tableau 6 Allégations concernant les acteurs impliqués dans l'ingérence

Le comportement délinquant	Les acteurs privés	Les acteurs administratifs	Les acteurs politiques
-----------------------------------	---------------------------	-----------------------------------	-------------------------------

Ingérence	NA	NA	1. Frank Zampino, ancien président du comité exécutif de la Ville de Montréal
-----------	----	----	---

Monsieur Frank Zampino se serait ingéré dans des décisions qui relevaient du directeur général. Les raisons qui l'auraient amené à s'ingérer dans ces décisions sont politiques et personnelles. Monsieur Zampino se serait ingéré dans l'administration publique afin de réaffecter ou encourager la démission de porteurs de dossiers d'un programme d'optimisation des coûts des travaux qui aurait pu avoir des incidences négatives sur le réseau de corruption à Montréal. Monsieur Zampino aurait donc violé le principe d'impartialité en s'ingérant dans les dossiers de l'administration publique allant à l'encontre des procédures formelles. De plus, le principe de carrière et de promotion au mérite, qui est encadré par la Politique de dotation et de gestion de la main d'œuvre de la Ville, aurait été enfreint par monsieur Zampino qui serait intervenu en matière de gestion du personnel afin de favoriser le réseau de corruption (Daoust, 2015).

5 Les comportements déviants

Les comportements déviants sont ceux qui ne respectent pas les règles. En ce qui concerne les compteurs d'eau à la Ville de Montréal, les comportements déviants reprochés aux acteurs sont le **contournement des règles** en matière d'attribution d'appels d'offres et de contrat publics ainsi que le **conflit d'intérêts**.

Tableau 7 Les comportements déviants

Les comportements	Ce qui sous-tend le comportement délinquant
Le contournement des règles	a. Appels d'offres b. Attribution de contrats publics
Conflits d'intérêts	a. Relations de proximité b. Passer du public au privé

5.1 Le contournement des règles

Pour le projet des compteurs d'eau, il y a eu contournement des règles en matière d'appel d'offres, de soumission et d'attribution de contrats.

Tableau 8 Allégations concernant les acteurs impliqués dans le contournement des règles

Le comportement déviant	Acteurs privés	Acteurs administratifs	Acteurs politiques
Contournement des règles	1. Firme génie-conseil BPR 2. Duton Rainville, Cabinet d'avocats privés	1. Les membres du comité exécutif	NA

a Appels d'offres

Le 14 mai 2008, des modifications sont apportées au contrat de BPR et le comité exécutif de la Ville de Montréal les adopte. Les modifications consistent d'abord en une augmentation des honoraires de BPR, qui passent de 7,4 millions à 14,6 millions. De plus, le mandat de BPR est largement modifié. La mise en place de quatre pilotes pour l'optimisation du réseau est aussi ajoutée au contrat de BPR. Originellement, le volet des compteurs d'eau dans les ICI était le volet prioritaire du projet. Or, avec l'ajout des quatre pilotes, le volet optimisation devient prioritaire. Selon le rapport du Vérificateur général (2009), la nature et l'importance des coûts des travaux ajoutés au contrat de BPR auraient dû faire l'objet d'un nouvel appel d'offres (Vérificateur général, 2009). De plus, le Vérificateur général (2009) se questionne à savoir si la somme de 2,5 M\$ pour l'installation des quatre pilotes était une modification accessoire au contrat initial favorisant la conformité aux lois et règlements en matière de gestion et d'octroi de contrats publics, ou bien si cet ajout était un nouveau contrat qui aurait dû se conformer aux règles qui demandent, en ce sens, un nouvel appel d'offres. (Vérificateur général, 2009).

b Attribution inadéquate de contrats publics

Le Vérificateur général remet en cause le respect des règles d'attribution de contrat (Charbonneau et Lachance, 2015, p.219).

1) Contrat de gré à gré pour la firme génie-conseil BPR

Le contrat de gré à gré entre BPR et la Ville de Montréal concerne la surveillance des travaux octroyés à GÉNIEau. Cette surveillance faisait déjà partie du contrat initial de BPR, ce qui ne fut pas pris en compte. Ce contrat de 4,7 M\$ aurait dû appliquer les règles d'attribution de l'appel d'offres public. Or, puisque ce contrat est conclu à la suite d'une demande de soumission ultérieure, la firme n'est pas obligée de se soumettre aux règles d'attribution d'appel d'offres. La Ville, en ce sens, semble avoir respecté les règles et donc ne pas avoir eu de comportements déviants. Or, Daoust (2015) émet des doutes quant au fait que la Ville aurait tenté de contourner les règles dans le processus d'octroi de contrat gré à gré avec BPR (Daoust, 2015)

2) Processus d'attribution de contrat pour conseillers juridiques

À l'époque du projet des compteurs d'eau à la Ville de Montréal, la Direction du contentieux ne pouvait pas offrir de conseils juridiques pour l'appel de propositions et la rédaction du contrat avec l'entrepreneur en

chef de projet ICI. Par contre, la loi en matière d’attribution de contrats oblige que les services de conseillers juridiques dépassant 100 000 \$ passent par un appel d’offres sur invitation. Ceci ne semble pas avoir été respecté puisque BPR a conclu un contrat de gré à gré avec Duton Rainville, un cabinet d’avocats (Vérificateur général, 2009, p.111).

5.2 Conflit d’intérêts

Le conflit d’intérêts concerne le fait que les intérêts d’acteurs privés, administratifs et politiques sont en contradiction. En ce qui concerne le projet des compteurs d’eau, l’intérêt des acteurs politiques et administratifs, en raison de leurs fonctions, est le bien public, tandis que les intérêts des acteurs privés, sont personnels et privés. Le conflit d’intérêts émerge lorsque les acteurs ayant des intérêts divergents entretiennent tout de même des relations de proximité et qu’il y a passage d’acteurs d’un secteur à l’autre (privé vers public, public vers privé).

Tableau 9 Allégations concernant les acteurs impliqués dans les conflits d’intérêts

Le comportement déviant	Acteurs privés	Acteurs administratifs	Acteurs politiques
Conflits d’intérêts	1. Rosaire Sauriol, ingénieur Dessau 2. Paolo Catania, entrepreneur F. Catania 3. Bernard Poulin, ingénieur et à la gouverne du groupe SM (entreprise soumissionnaire avec Catania) à l’époque des compteurs d’eau 4. Tony Accurso, entrepreneur 5. Firme génie-conseil BPR 6. Consortium GÉNleau 7. Jocelyn Depuis, ancien patron de la FTQ-construction,	1. Yves Provost, ancien directeur adjoint de la Ville de Montréal 2. Robert Abdallah, directeur général de la Ville de Montréal 3. Claude Dauphin, Sammy Forcillo, Cosmo Maciocia et Francine Sénécal, membres du comité exécutif sous Gérald Tremblay 4. Robert Marcil, directeur de la division de la réalisation des travaux de Montréal 5. Réjean Lévesque, directeur de l’eau à la Ville de Montréal	1. Frank Zampino, ancien président du comité exécutif de la Ville de Montréal 2. Bernard Trépanier, argentier du parti Union Montréal

	8. Joe Borsellino de l'entreprise Construction Garnier		
	9. Yves Lortie, vice-président infrastructure municipale Genivar		

a Relations de proximités

La firme BPR a été impliquée dans le projet des compteurs d'eau en offrant une assistance technique à la Ville. Elle a aussi rédigé les documents d'appel d'offres et le devis de performance (Charbonneau et Lachance, 2015). L'un des plus gros problèmes qui explique le scandale des compteurs d'eau provient de ce segment des comportements à risque. La firme de génie-conseil BPR, en plus de conseiller la Ville lors du contrat des compteurs d'eau, collaborait dans plusieurs projets avec la firme Dessau, l'une des deux entreprises choisies pour la réalisation du contrat. Il y avait donc une forte apparence de conflits d'intérêts. Par le fait même, plusieurs questions légitimes peuvent se poser sur ce que la Ville de Montréal savait de la relation entre les deux entreprises. Les réponses à ces questions n'ont jamais réellement été offertes par les élus en place. En outre, le rapport du Vérificateur général émet un sérieux doute au sujet des rencontres planifiées entre des représentants de la Ville et des partenaires externes privés directement intéressés. Ces événements soulèvent des questions relatives à des liens de promiscuité et à une influence directe que cela aurait pu avoir sur le déroulement du projet.

Un autre comportement à risque provient bien entendu des relations qu'entretenait Frank Zampino avec différents entrepreneurs, en particulier avec Tony Accurso. En effet, Frank Zampino, ancien président du comité exécutif de la Ville de Montréal, a fait un voyage sur le Touch, le bateau de croisière d'Antonio Accurso, en compagnie de monsieur Sauriol, dirigeant de Dessau, et de monsieur Minicucci, dirigeant de Simard-Beaudry faisant partie du Consortium GÉNIEau. Le prix pour ce genre de croisière est estimé entre 60 000 dollars et 65 000 dollars par semaine ou, exceptionnellement, 35 000 dollars si la location se fait à la dernière minute. Lors de son passage sur ce bateau de croisière, Zampino remet un chèque de 5 000 dollars à une compagnie à numéro d'Accurso. Tony Accurso s'est justifié en mentionnant qu'il a utilisé son bateau puisque personne ne voulait le louer et que le montant des dépenses se limitait seulement à la nourriture et à la boisson, ce que monsieur Zampino aurait payé par lui-même en donnant 5000 \$ (Charbonneau et Lachance, 2015, p.214). En 2005, les membres de la famille immédiate de monsieur Zampino font une croisière de deux jours sur le bateau de Tony Accurso (Charbonneau et Lachance, 2015). Le 12 novembre 2005, Zampino assiste à un match de hockey dans une loge du Centre Bell en compagnie d'Accurso, de Frank Minicucci, de leurs épouses et de leurs enfants en acceptant les cadeaux, les lunchs et les invitations (Charbonneau et Lachance, 2015). Lors de son témoignage à la Commission Charbonneau, monsieur Zampino affirme que « ça se pourrait » qu'il ait rencontré Minicucci, le président de Simard-Beaudry Construction et le bras droit d'Accurso et qu'il ait parlé du dossier des compteurs d'eau. Or, il nie le fait qu'il aurait partagé des informations privilégiées avec ce dernier (Charbonneau et Lachance, 2015, p.213).

De plus, lorsque GÉNleau remporte l'appel de proposition, Frank Minicucci, dirigeant de Simard-Beaudry, rencontre monsieur Frank Zampino à son bureau à la demande de ce dernier (Charbonneau et Lachance, 2015). Le lendemain de cette rencontre, la décision de donner le contrat à GÉNleau est entérinée par le comité exécutif. En décembre, Frank Zampino invite monsieur Sauriol, qui est ingénieur de Dessau, et un cadre de Dessau à souper chez lui avec leurs épouses. De plus, monsieur Zampino, dans cette même période, dîne avec monsieur Accurso. Le soir même de ce dîner, le conseil municipal adopte un emprunt de 300 millions de dollars pour permettre à la Ville de financer le contrat octroyé à GÉNleau (Charbonneau et Lachance, 2015, p. 218). Durant cette même période, les Montréalais apprennent que Zampino est allé en voyage sur le Touch pendant le processus d'attribution du contrat (Charbonneau et Lachance, 2015, p.220).

Yves Provost, pour sa part, qui a été au service de la Ville durant 27 ans et qui était directement responsable du dossier des compteurs d'eau, « a été le maître d'œuvre administratif de la réflexion et de l'implantation des compteurs d'eau, un travail mené depuis 2005 en partenariat étroit avec la firme privée BPR »⁸⁶. Le 8 novembre 2007, il a siégé au sein du comité de sélection qui tranchait en faveur de GÉNleau et quelques jours plus tard, le 21 novembre, il était à côté de Gérald Tremblay lorsque ce dernier annonçait publiquement le nom de la firme qui avait remporté le contrat très lucratif d'installation des compteurs d'eau.

Par ailleurs, *La Presse* annonce que le directeur de la division de la réalisation des travaux de Montréal, Robert Marcil, a passé 10 jours de vacances en Italie, du 15 au 24 octobre 2008, invité par l'entrepreneur Joe Borsellino, dont l'entreprise Construction Garnier a obtenu plusieurs contrats de la Ville. L'ancien patron de la FTQ-construction, Jocelyn Dupuis, ainsi que Yves Lortie, vice-président infrastructure municipale de Genivar (une autre firme qui a fait affaire avec la Ville) les accompagnaient également. Pour le quotidien, même s'il s'agissait peut-être d'une coïncidence et que chacun a peut-être payé ses dépenses, « une chose est certaine : l'apparence de conflit d'intérêts est là, grosse comme un éléphant dans un magasin de porcelaine »⁸⁷. Enfin, après une enquête interne, Robert Marcil a dû démissionner le 26 juin 2009.

De plus, des enquêtes de la police laissent entendre que d'autres élus auraient joué un rôle dans ce scandale et auraient eu des comportements problématiques. Des mandats de perquisitions, effectués en juillet 2015 indiquent que Claude Dauphin, Sammy Forcillo, Cosmo Maciocia et Francine Sénécal, tous d'anciens membres du comité exécutif sous Gérald Tremblay, auraient eu des rencontres ou participé à des événements sociaux où se trouvaient des individus travaillant pour des firmes et entreprises soumissionnaires (Radio-Canada, 28 août 2015). Pour sa part, André Noël de *La Presse* affirme dans l'un de ses nombreux articles⁸⁸ que Frank Zampino est bel et bien intervenu au conseil municipal de Montréal pour appuyer l'octroi du contrat des compteurs d'eau au Consortium GÉNleau, tel qu'en fait mention l'extrait sonore d'une assemblée du conseil tenue le 13 décembre 2007. Il semble que cette information contredit un communiqué diffusé le 14 avril 2009 par Dessau selon lequel Zampino « n'est pas intervenu dans les processus d'octroi d'un contrat au consortium GÉNleau lorsqu'il était membre du comité exécutif de la Ville de Montréal »⁸⁹.

Le Vérificateur général rapporte que des rencontres étaient planifiées entre la Ville et des partenaires externes impliqués dans le projet *ICI et Optimisation du réseau* pendant l'appel de qualification en 2006 ainsi qu'entre l'appel de qualification et l'appel de propositions (Vérificateur général, 2009, p.16). Le rapport de la Commission Charbonneau confirme aussi qu'il existe une promiscuité réelle entre les acteurs privés,

⁸⁶ Lévesque, Kathleen, « BPR recrute le responsable de l'eau à la Ville de Montréal », *Le Devoir*, 18 décembre 2007.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ Noël, André, « Attribution du contrat à GÉNleau : Zampino est intervenu », 15 avril 2009.

⁸⁹ *Ibid.*

publics et administratifs entourant le contrat des compteurs d'eau de la Ville de Montréal. Plus particulièrement, les liens de promiscuité ont été prouvés entre Frank Zampino, Rosaire Sauriol, Tony Accurso, Paolo Catania, Frank Minicucci, Bernard Trépanier et Bernard Poulin (Charbonneau et Lachance, 2015). Pourtant, une clause de l'appel de qualification stipule que les soumissionnaires ne doivent pas communiquer avec les membres du conseil municipal, leur personnel et les fonctionnaires de la Ville en ce qui a trait à l'appel de qualification (Charbonneau et Lachance, 2015, p.211) Il semble clair que cette clause n'a pas été respectée.

b L'après-mandat : passer directement du public au privé

Frank Zampino est passé dans le secteur privé immédiatement après sa vie d' élu, comme vice-président aux finances de la firme Dessau-Soprin qui est une firme faisant partie du consortium GÉNleau dans l'affaire des compteurs d'eau et qui est dirigée par monsieur Rosaire Sauriol. De plus, immédiatement après sa démission, monsieur Catania, entrepreneur de F. Catania aussi impliqué dans le contrat des compteurs d'eau, lui avait offert de l'embaucher au sein de son entreprise. Par contre, monsieur Zampino avait refusé à cette époque (Charbonneau et Lachance, 2015, p.220). Pour sa part, Yves Provost, ancien directeur général adjoint de la Ville de Montréal qui avait sous sa responsabilité le service des infrastructures, du transport et de l'environnement est nommé à quelques reprises par les journaux pour son embauche par la firme BPR tout de suite après son départ de l'administration Tremblay.

En ce qui concerne monsieur Robert Abdallah, directeur général de la Ville de Montréal au début du processus des compteurs d'eau et qui a dirigé à partir de novembre 2008 la société Gastier, une filiale de Simard-Beaudry, qui est une propriété de Tony Accurso, ainsi qu'une compagnie partenaire avec Dessau dans le consortium GÉNleau, il a certainement été en situation de conflit d'intérêts en passant du secteur public au secteur privé.

Enfin, le 23 novembre 2007, Yves Provost annonce à son supérieur immédiat, Claude Léger, ancien directeur général de Montréal, son intention d'aller travailler pour le compte de BPR une fois parti à la retraite

Le fait pour un acteur du secteur public de poursuivre sa carrière dans le secteur privé n'est pas forcément problématique. Cela peut le devenir, toutefois, lorsque ce passage témoigne de relations de proximité inappropriées entre l'agent privé et l'agent public alors que ce dernier occupait ses fonctions dans le secteur public. Dans certaines situations, on peut en effet être portés à croire que le passage au privé représente une forme de récompense pour d'éventuels services rendus lors de l'exercice de la fonction publique.

6 Comportements inadéquats

Les comportements inadéquats sont le non-respect des valeurs, des mœurs ou des attentes légitimes. Pour ce qui est du contrat des compteurs d'eau de la ville de Montréal, les comportements inadéquats des acteurs sont **l'absence d'implication, le manque de rigueur, le manque d'indépendance et le manque de transparence.**

Tableau 10 Les comportements inadéquats

Les comportements	Ce qui sous-tend le comportement délinquant
Absence d'implication	N/A
Manque de rigueur	a. Les appels de propositions et de qualification b. Processus de sélection c. Mauvaises évaluations ou analyses d. Erreurs, manque de formalisation et de normalisation des pratiques en gestion de projet e. Lancement d'alarme non écouté
Manque d'indépendance	N/A
Manque de transparence	a. Élus non informés

6.1 L'absence d'implication

L'absence d'implication est le fait que l'acteur n'intervient pas, ne se positionne pas ou n'a pas été conscient ou mis au courant de comportements reprochables en matière de contrats publics.

Tableau 11 Allégations concernant les acteurs ayant fait preuve d'absence d'implication

Le comportement inadéquat	Acteurs privés	Acteurs administratifs	Acteurs politiques
Absence d'implication	N/A	N/A	1. Gérald Tremblay, ex-maire de la Ville de Montréal 2. Nathalie Normandeau, ministre des Affaires municipales 3. Le gouvernement du Québec

En règle générale, chaque fois qu'il y avait une nouvelle révélation, la première réaction du maire Gérald Tremblay s'exprimait par la phrase « je ne savais pas, mais j'ai agi lorsque j'ai eu les informations ». Même pour l'affaire Zampino, monsieur Tremblay déclarait « si je l'avais su, j'aurais dit à Frank Zampino : « tu as fait une très grave erreur de jugement et je l'aurais retiré de la présidence du comité exécutif de Montréal »⁹⁰. Toutefois, il ne faut pas prendre Tremblay pour un grand naïf et il est difficile de croire que le maire d'une métropole comme Montréal ne soit pas au courant dans quel coin du monde ont lieu les vacances de son bras droit. Dans le cas du dossier des compteurs d'eau, c'est M. Tremblay qui a fait appel au Vérificateur général et qui a décidé du gel de son exécution. Cependant, rappelons qu'avant de poser ce geste, dans une séance extraordinaire du conseil municipal, il avait lui-même vanté le contrat très controversé jusqu'alors contesté par l'opposition et dénoncé par les médias. *La Presse* reproduit un fragment de son discours⁹¹ du mois d'avril 2009 : « Aujourd'hui, on a eu l'occasion de démontrer hors de tout doute que c'est un bon projet pour Montréal, que c'est un coût qui est très compétitif avec Toronto et Ottawa, et finalement, que c'est un processus transparent, qui respecte les règles de l'art ».

Cinq mois plus tard, à la suite de la « claque » cinglante du Vérificateur général, le même Tremblay était forcé de tenir un tout autre discours et d'annoncer l'annulation du contrat. Étant donné qu'il s'agissait du dossier numéro un des infrastructures, le maire aurait dû connaître les détails et essayer de comparer le contrat avec ce qui se fait dans d'autres grandes villes. Prétendant être mal informé, il s'est tout simplement débarrassé de son directeur général et de celui des affaires corporatives. Dans ce contexte l'analyste Yves Boisvert affirme que « si j'étais maire, je ne me contenterais pas de ma propre intégrité, mais je voudrais être reconnu pour celle de mon administration »⁹². Pour ce même journaliste, ce qui a caractérisé Gérald Tremblay comme premier citoyen de Montréal et qui a permis l'accumulation des scandales et des dérapages serait « l'aveuglement volontaire sur fond de jovialité administrative »⁹³. Suite aux allégations présentées devant la Commission Charbonneau concernant un système de corruption installé à la Ville de Montréal, Gérald Tremblay a démissionné de son poste le 5 novembre 2012. Nous pouvons tout de même souligner qu'il semble y avoir de sa part une absence d'implication dans plusieurs décisions et une forte délégation envers des personnes ou des réseaux dont les apparences de conflits d'intérêts étaient fortes.

En ce qui concerne le gouvernement du Québec, en février 2008, le ministère des Affaires municipales avait donné son avis favorable au contrat en faisant savoir que tout était fait selon les règles de l'art et qu'il n'existait aucun élément concret et factuel entre ses mains lui permettant d'affirmer que le consortium privé a bénéficié d'un traitement de faveur⁹⁴. Toutefois, dans une lettre adressée à la direction générale et à la chef d'opposition, le ministère mettait en garde qu'il faut « éviter toute ambiguïté concernant les règles entourant le recours à des firmes privées pour accompagner les décideurs publics dans l'élaboration et le traitement du processus d'octroi de contrats étant donné les relations d'affaires qu'entretiennent ces firmes, notamment dans le domaine de l'ingénierie »⁹⁵. Plus tard, quand l'opinion publique prend connaissance du fameux voyage de Zampino avec Accurso, *La Presse* rappelle le fait que la ministre Nathalie Normandeau ne souhaitait pas intervenir dans cette affaire⁹⁶. Le 16 avril 2009, cette dernière déclare notamment « qu'on ne créera pas une enquête publique sur des allégations, des perceptions et des

⁹⁰ Clément, Éric, « S'il l'avait su, le maire Tremblay aurait écarté Zampino », *La Presse*, 11 avril 2009.

⁹¹ Noël, André, « Compteurs d'eau : la situation est indéfendable », 23 septembre 2009.

⁹² Boisvert, Yves, « Si j'étais maire », *La Presse*, 15 avril 2009.

⁹³ Boisvert, Yves, « L'homme qui ne voulait rien savoir », *La Presse*, 23 septembre 2009.

⁹⁴ Lévesque, Kathleen, « Compteurs d'eau, le ministère des Affaires municipales conclut à l'absence de conflit d'intérêts », *Le Devoir*, le 12 février 2008.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ Handfield, Catherine, « Natalie Normandeau ne souhaite pas intervenir », *La Presse*, le 17 avril 2009.

suspensions » tout en affirmant que des factures de voyage sont des documents « personnels »⁹⁷. Cependant, des réactions plus concrètes, bien qu'indirectes, ne tarderont plus. Le 1er mai 2009, Madame Normandeau confie à un groupe de travail présidé par Florent Gagné et placé sous la responsabilité de la Commission municipale du Québec, la préparation d'un rapport sur l'éthique dans le milieu municipal, document rendu public deux mois plus tard, le 30 juin. Notons encore qu'à la suite des scandales, Québec avait sérieusement envisagé de confisquer à la Ville de Montréal ses pouvoirs d'adjudication des contrats pour en garantir la transparence et l'intégrité. Selon ce que rapporte *La Presse*⁹⁸, certains ministres de même que des conseillers de Jean Charest étaient d'avis que Québec devait accomplir un geste fort. Toutefois, la même source affirme que le maire Tremblay, dans des entretiens avec le premier ministre et le ministre Laurent Lessard, qui succède à Madame Normandeau, s'était opposé à tout régime d'exception pour la métropole, tout en promettant que son administration allait s'autodiscipliner. La ministre Normandeau a peu agi face à ce scandale. Aucune action n'a été adoptée afin de forcer l'adoption de règlements ou encore la divulgation des informations (ex : factures de voyage sur le bateau de Tony Accurso de Frank Zampino).

Bien que le Maire Tremblay et le Gouvernement du Québec aient nié être au courant de ce réseau et des comportements délinquants, il est possible de se demander si leur absence d'implication a favorisé la pérennité dans le temps de ce réseau. Nous reviendrons là-dessus en abordant les comportements inadéquats.

6.2 Manque de rigueur

Le manque de rigueur signifie un laisser-aller dans les méthodes de travail et la gestion de projets. Pour le contrat des compteurs d'eau à la Ville de Montréal, le manque de rigueur est présent dans la mise en place du projet, l'appel de proposition, l'appel de qualification, l'appel d'offre et le processus de sélection. Pour ce qui est de la gestion de projet, il y a eu un manque de formalisation et de normalisation des pratiques. Par ailleurs, le manque de rigueur a été démontré par le fait que les lancements d'alertes par différents acteurs tels que le Vérificateur général n'ont pas été pris en considération par les acteurs administratifs et politiques.

Tableau 12 Allégations concernant les acteurs impliqués dans le manque de rigueur

Le comportement inadéquat	Acteurs privés	Acteurs administratifs	Acteurs politiques
Manque de rigueur	1. La firme génie-conseil BPR	1. Réjean Lévesque, directeur de l'eau à la Ville de Montréal 2. Yves Provost, directeur général adjoint du SITE 3. Claude Léger, ancien directeur général de Montréal	1. Frank Zampino, président du comité exécutif de Montréal de 2002 à 2008 ¹

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Lessard, Denis, « Tremblay fait son mea-culpa devant ses homologues », *La Presse*, le 13 novembre 2009.

		4. Denis Savard, vérificateur interne de la Ville de Montréal	
--	--	--	--

a Les appels de propositions et de qualification problématiques

Tout d’abord, le fait de ne pas procéder à des appels de qualifications et à des appels de propositions de façon distincte pour chacun des volets du projet a limité le nombre de soumissionnaires et par le fait même la concurrence (Vérificateur général, 2009). De plus, cette façon de faire a rendu le projet fort difficile à accomplir. Cette décision a été prise sans qu’elle soit documentée et sans que des études préalables aient été effectuées (Vérificateur général, 2009, p.17-18).

En ce qui concerne la firme de génie-conseil BPR, elle a proposé le deuxième volet du projet des compteurs d’eau favorisant ainsi la gestion en temps réel. Cet ajout, approuvé par le Comité exécutif de la Ville de Montréal, a augmenté considérablement le coût total du grand chantier de construction. Tel que mentionné dans le rapport du Vérificateur général (2009), cet ajout a été fait rapidement sans réelle étude approfondie (Vérificateur général, 2009). Le 28 juin, la Ville publie un appel de qualification. À ce moment, le projet est de grande envergure et ne ressemble plus au projet initialement présenté aux soumissionnaires. Selon le Vérificateur général (2009), la fusion du volet sur les compteurs d’eau et celui sur la gestion en temps réel a réduit la concurrence entre soumissionnaires étant donné que peu d’entreprises avaient la capacité de réaliser l’ensemble des volets (Charbonneau et Lachance, 2015, p.211). De plus, lors de l’appel de proposition, il y a eu retrait de l’exigence du financement du projet. Certaines réserves sont émises par le Vérificateur général (2009) quant à cette façon de faire et ce dernier met en doute la validité du processus qui porte atteinte à la libre concurrence, favorise le patronage et le favoritisme et porte atteinte au principe d’égalité entre soumissionnaires (Vérificateur général, 2009). Plus particulièrement, le principe d’équité des fonctionnaires ne semble pas avoir été respecté étant donné la modification majeure du contrat de BPR au fil du temps. Les soumissionnaires ont soumissionné pour un projet misant davantage sur les compteurs d’eau alors que par la suite le projet a été modifié en priorisant davantage le volet optimisation du réseau (Vérificateur général, 2009, p.113). De plus, les divergences significatives dans les coûts de certaines sections du projet entre la soumission d’étalonnage et les soumissions de GÉNleau et Catania-SM portent à croire qu’il aurait pu être avantageux de scinder le contrat en plusieurs sous-projets distincts afin de bénéficier du meilleur prix pour chacun de ces sous-projets.

Par ailleurs, il semble que la recommandation en ce qui a trait au seuil de tolérance faite par le vérificateur interne de la Ville de Montréal en 2006 n’a pas été respectée. Le seuil de tolérance est un seuil d’écart à ne pas dépasser entre la soumission d’étalonnage et les soumissions qui suivent. En effet, dans le projet des compteurs d’eau, tel que mentionné précédemment, il existe une divergence significative entre la soumission d’étalonnage faite par la firme de génie-conseil BPR et les soumissions faites par les consortiums GÉNleau et Catania-SM. Plus précisément, la répartition des coûts entre les différentes sections du projet variait de façon importante entre BPR et les consortiums (Vérificateur général, 2009, p.164). Il est ainsi possible de se demander si l’écart entre le montant qui a été mentionné au comité exécutif en mai 2006 et

les montants des soumissions déposées en octobre 2007 devait entraîner une annulation du processus de soumission ou une vérification plus approfondie des écarts (Vérificateur général, 2009, p.60).

b Des failles dans le processus de sélection

Les critères de sélection sont remis en question dans le rapport de la Commission Charbonneau. La note de passage, qui est normalement fixée à 60 % pour les contrats publics, est passée à 70 %, pour finir à 80 %. Selon le témoignage de Jacques Victor, un expert en processus d'octroi de contrats publics à la Commission Charbonneau, il est peu courant que le seuil de passage soit aussi élevé. Cela a donc pour incidence de diminuer le nombre de candidats retenus. De plus, le critère de sélection qui porte sur la connaissance du milieu montréalais et de la Ville de Montréal a eu pour impact de diminuer les chances des concurrents venant de l'extérieur de Montréal (Charbonneau et Lachance, 2015, p.212).

c Mauvaises évaluations ou analyses

Aucune analyse rigoureuse n'a été faite concernant les scénarios de réalisation possibles du projet. En effet, l'option de faire faire une portion des travaux du contrat par les employés de la Ville ou un autre entrepreneur n'a pas été évaluée (Vérificateur général, 2009). De plus, la firme génie-conseil BPR, dans son étude concernant la dimension des compteurs et l'estimation des coûts de leur mise en œuvre, a pris pour acquis que la dimension des entrées de service des bâtiments abritant des ICI étaient identique à celle de la Ville d'Ottawa. Ce type d'incertitude aurait dû être mis en lumière avant d'aller en appel de proposition. Cette façon de faire a grandement affecté le coût du projet selon le Vérificateur général (Vérificateur général, 2009).

d Erreurs, manque de formalisation et de normalisation des pratiques en gestion de projet

Dans le dossier des compteurs d'eau, les règles en matière de gouvernance n'étaient pas suffisamment strictes et elles n'étaient pas édictées aussi clairement que les règles qui ont cours dans les associations professionnelles en gestion de projet. L'absence d'un cadre de gouvernance rend la gestion de grands projets plus difficile. C'est ainsi que la Ville aurait dû formaliser et normaliser les pratiques en matière de gestion de projet (Vérificateur général, 2009, p.144).

Des erreurs de gestion ont été commises par le SITE considérant qu'en juillet 2009, environ 30 % des honoraires facturés en vertu du contrat de BPR l'ont été pour des travaux relatifs à l'optimisation du réseau. Cela a eu pour effet d'affecter le budget de surveillance des travaux d'installation des compteurs d'eau. Cette façon de répartir les coûts va à l'encontre des décisions qui avaient été prises précédemment par les élus (Vérificateur général, 2009).

e Lancement d'alerte non écouté

En juin 2007, le directeur de l'eau de la Ville de Montréal, Réjean Lévesque, tente d'informer le directeur général adjoint du SITE, Yves Provost, de ses inquiétudes concernant les risques que représente la réalisation du projet des compteurs d'eau à ce moment. Monsieur Lévesque recommande alors de reporter l'appel de proposition du projet en novembre 2007 et de créer un groupe de travail afin de revoir les modalités du contrat pour éviter les mauvaises surprises. De plus, le directeur de l'eau propose de revoir les attributions et les exigences du devis pour réussir à obtenir un meilleur rapport qualité-prix. Pourtant, selon le Vérificateur général (2009), aucune suite n'a été donnée à ces recommandations par le directeur

général adjoint du SITE (Vérificateur général, 2009).

De plus, en novembre, le vérificateur interne de la Ville, Denis Savard, met en garde Claude Léger, ancien directeur général de Montréal, des risques de collusion impliquant les entreprises de construction qui soumissionnaient pour le projet des compteurs d'eau. À son tour, Claude Léger alerte monsieur Frank Zampino. Or, les craintes émises par monsieur Savard ne semblent pas avoir été prises en considération. Pourtant, ces craintes étaient d'autant plus fondées que le projet des compteurs d'eau, par son ampleur (c'est-à-dire l'inclusion du volet 1 et 2) et par ses exigences de performance et de financement, était conçu de telle sorte qu'il avait pour effet de réduire la concurrence et donc le nombre de soumissionnaires (Vérificateur général, 2009).

6.3 Manque d'indépendance

Tableau 13 Allégations concernant les acteurs impliqués dans le manque d'indépendance

Le comportement inadéquat	Acteurs privés	Acteurs administratifs	Acteurs politiques
Manque d'indépendance	1. Les entrepreneurs de compagnies de construction ou de firmes de génie-conseil	1. Les fonctionnaires du département des travaux publics de la Ville de Montréal 2. Robert Marcil, le directeur des travaux publics	1. Frank Zampino, ancien président du comité exécutif de la Ville de Montréal

Dans le contrat des compteurs d'eau de la Ville de Montréal, le manque d'indépendance concerne la relation des acteurs administratifs avec les acteurs politiques et privés. En effet, il est possible de croire qu'il existait une forme de politisation des acteurs administratifs dans la Ville de Montréal. Comme le remarque Daoust (2015), monsieur Frank Zampino avait le pouvoir de favoriser ou d'écarter des hauts fonctionnaires sans se limiter aux critères de mérite. Au-delà de la politisation de l'administration publique, les fonctionnaires du département des travaux publics de la Ville de Montréal de même que Robert Marcil, le directeur des travaux publics, avaient des relations privilégiées avec les entrepreneurs de compagnies de construction ou de firmes de génie-conseil. Cela suggère un manque d'indépendance dans l'administration publique montréalaise (Daoust, 2015).

6.4 Manque de transparence

Le manque de transparence consiste en un écart entre la réelle information et l'information fournie. Dans le projet des compteurs d'eau, le manque de transparence est démontré par le fait que les élus ont été mal informés par différents acteurs.

Tableau 14 Allégations concernant les acteurs impliqués dans le manque de transparence

Le comportement inadéquat	Acteurs privés	Acteurs administratifs	Acteurs politiques
Manque de transparence	N/A	1. Les fonctionnaires de la Ville de Montréal 2. Les dirigeants du SITE 3. Les intervenants impliqués dans le Chantier de l'eau	N/A

a Les élus mal informés

Selon le Vérificateur général (2009), le 31 mai 2006, les membres du comité exécutif qui ont confié le mandat au directeur général de la Ville pour qu'il autorise le lancement d'appels d'offres reliés au projet ICI et Optimisation du réseau n'avaient pas eu tous les renseignements nécessaires pour prendre une telle décision (Vérificateur général, 2009, p.17).

De plus, les élus de la Ville de Montréal ont été mal informés des raisons qui justifiaient les ajouts au contrat de BPR, soit l'ajout des quatre pilotes et le contrat de gré à gré dans les documents qui leurs ont été transmis afin de prendre une décision d'approuver ou non ces ajouts (Vérificateur général, 2009, p.167).

Les dirigeants du SITE et les intervenants impliqués dans le Chantier de l'eau étaient au courant de l'ajout du volet supplémentaire de gestion en temps réel au projet, du dépassement de coûts prévu et du lancement imminent d'un appel de qualification comportant les volets 1 et 2. Pourtant, ces personnes n'ont pas jugé opportun d'en faire mention aux élus (Vérificateur général, 2009). Bref, lors du contrat des compteurs d'eau à la Ville de Montréal, plusieurs comportements répréhensibles ont été à la base du scandale qui a éclaté dans les médias au cours des années 2000.

7 Les facteurs de risques

Plusieurs facteurs de risques ont favorisé les comportements délinquants, déviants et inadéquats des acteurs politiques, administratifs et privés abordés précédemment. Dans ce qui suit, il sera question des facteurs de risques culturels, structurels, de gestion, politiques, économiques et technologiques.

7.1 Les facteurs de risques culturels

Tableau 15 Les facteurs de risques culturels

Les facteurs de risques culturels	a. La culture organisationnelle déficiente au public et au privé. b. Les notions d'éthique défailtantes au sein de l'administration publique montréalaise. c. Neutralisation et banalisation du langage. d. La proximité entre les acteurs privés et publics. e. Les rapports de proximité et de collaboration entre les acteurs privés concurrents.
-----------------------------------	--

Les facteurs de risques culturels qui ont eu une incidence sur le scandale des compteurs d'eau à la Ville de Montréal sont principalement la culture organisationnelle déficiente, la neutralisation du langage, la proximité entre les acteurs privés et publics ainsi que les rapports de proximité et de collaboration entre les acteurs privés concurrents.

a La culture organisationnelle déficiente

La culture organisationnelle consiste en des buts, des normes, des valeurs et des façons d’agir communs aux employés permettant d’encadrer le fonctionnement d’une organisation. La culture organisationnelle peut influencer les comportements des acteurs et favoriser leurs comportements répréhensibles (Charbonneau et Lachance 2015). La consolidation de la culture organisationnelle est possible lorsque les acteurs sont intégrés totalement à leur organisation. À ce moment, la culture organisationnelle dicte les comportements attendus par les acteurs (Gagné, 2017). L’administration publique montréalaise, lors du contrat des compteurs d’eau, comportait une culture organisationnelle teintée de déni, de laxisme, de culture d’entreprise et de non-dénonciation. Pour ce qui est de la culture organisationnelle du secteur privé, elle comportait une internalisation de règles informelles ainsi que la peur d’exclusion et de représailles.

Culture organisationnelle de l’administration publique montréalaise

Tout d’abord, la culture organisationnelle au sein de l’administration publique montréalaise était empreinte de déni et de laxisme (Daoust, 2015). Lors du contrat des compteurs d’eau, le Directeur de la division de la réalisation des travaux de Montréal, Robert Marcil, a démontré ce genre de comportement. Il a notamment nié son rôle de surveillance de ses employés en l’attribuant soit à ses subordonnés ou à ses supérieurs, mais non à lui-même (Daoust, 2015).

De plus, plusieurs habitudes transgressives faisaient partie de la culture organisationnelle de l’administration publique montréalaise, plus particulièrement au Département des travaux publics. Le financement politique illégal et d’autres comportements répréhensibles des acteurs privés étaient considérés par des acteurs politiques et administratifs comme des comportements normaux. Ces comportements étaient donc encouragés dans la culture organisationnelle de l’administration publique montréalaise. C’est ainsi que des comportements tels que le financement illégal et l’acceptation de divers cadeaux, par exemple, n’ont pas été sanctionnés, les acteurs administratifs et politiques les attribuant à la culture d’entreprise du département ou au fait que tout le monde le faisait. En effet, monsieur Robert Marcil a mentionné lors de son témoignage à la Commission Charbonneau que, pour lui, les cadeaux faisaient partie de la culture de son département. Il s’agissait pour lui d’une façon de justifier ses comportements (Daoust, 2015).

La culture de non-dénonciation était également présente au sein de l’administration publique montréalaise. Cette culture a été favorisée par le fait que les acteurs administratifs avaient peur de perdre leur emploi ou des opportunités d’avancement s’ils dénonçaient des actes condamnables (Gagné, 2017). Ainsi, des mécanismes d’autocensure ont permis de favoriser les comportements corrompus et d’éviter la dénonciation (Daoust, 2015). De plus, la Commission Charbonneau a permis de démontrer que le régime en place au Québec, lors des années du contrat des compteurs d’eau, ne valorisait pas les dénonciations. Certains dirigeants de l’administration publique montréalaise ont été négligents et ont fait preuve de laisser-aller en matière de dénonciation de comportements blâmables (Charbonneau et Lachance, 2015).

Bref, puisque la culture organisationnelle a une incidence sur les comportements des acteurs, il est possible de croire que l’appropriation de la culture d’entreprise au sein de l’administration publique a permis de rendre des comportements déviants normaux. Ceci a favorisé l’émergence et le maintien de la corruption et des conflits d’intérêts. De plus, puisque la culture organisationnelle dépend fortement des façons de faire des dirigeants et des élus, lorsque ces derniers font preuve de laxisme face aux pratiques transgressives et découragent la dénonciation, cela encourage ouvertement les comportements condamnables au sein de l’administration publique montréalaise (Gagné, 2017). On peut donc émettre l’hypothèse que la culture

organisationnelle au sein de l'administration publique, au cours du projet des compteurs d'eau, a fortement influencé tous les comportements qui ont été reprochés aux acteurs lors du scandale (Charbonneau et Lachance, 2015).

La culture d'entreprise des acteurs privés

Au sein du milieu privé, durant la période du contrat des compteurs d'eau, la culture organisationnelle de ces entreprises comporte la notion d'institutionnalisation de règles informelles, d'exclusion et de peur de représailles.

Tout d'abord, pour les acteurs privés, le financement illégal du parti au pouvoir était une règle institutionnalisée. La norme, au sein du milieu privé, était que les ingénieurs devaient participer au système de collusion afin de s'assurer d'avoir des contrats (Daoust, 2015). Si les règles informelles entourant le système de collusion n'étaient pas respectées, le mécontentement des acteurs-clés tels que Lino Zambito, ex-entrepreneur, se faisait entendre (Daoust, 2015). Le mécontentement des acteurs clés s'exprimait par des actes de représailles et d'exclusion. En effet, le cartel, aidé par la mafia, intimidait psychologiquement et physiquement les personnes qui ne respectaient pas les règles informelles du réseau (Gagné, p.145). Le fait de ne pas respecter les règles informelles au sein du cartel montréalais engendrait aussi un risque d'exclusion. La difficulté de s'insérer sur le marché et la peur d'y être exclu a motivé des personnes telles que monsieur Michel Lalonde de la firme d'ingénieurs Groupe Séguin et porte-parole du cartel, ainsi que monsieur Cadotte, entrepreneur de SNC-Lavalin, à participer au système de financement illégal afin d'obtenir leur premier contrat, selon leurs témoignages à la Commission Charbonneau (Daoust, 2015). Les ingénieurs craignaient aussi que leur firme fasse faillite s'il advenait qu'ils soient exclus. C'est ainsi que la peur d'exclusion et de représailles a favorisé le maintien du réseau de corruption et de collusion à Montréal.

b L'éthique au sein de l'administration publique montréalaise

Le Vérificateur général (2009) met en lumière l'absence d'une culture éthique internalisée chez certains élus et acteurs administratifs de la Ville de Montréal (Vérificateur général, 2009). En 2002, le gouvernement adopte le Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique. Ce règlement interdit aux fonctionnaires d'accepter des cadeaux ou avantages et encadre donc le conflit d'intérêts entre les acteurs privés, administratifs et publics. Selon un témoignage entendu à la Commission Charbonneau, malgré le fait que cette pratique a diminué de beaucoup à la suite de ce règlement, elle était toujours d'actualité au sein de l'administration publique montréalaise (Charbonneau et Lachance, 2015). En ce qui concerne le guide de conduite éthique, certaines pratiques étaient encadrées de façon inadéquate. Par exemple, le guide de conduite éthique incluait les fonctionnaires, mais ne visait pas les élus en matière d'interdiction de recevoir des cadeaux (Gagné, 2017). Par ailleurs, les plaintes en matière d'éthique et de déontologie municipale ont seulement été encadrées à partir de 2010 par la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale et le Bureau du commissaire aux plaintes du MAMOT (Charbonneau et Lachance, 2015)

Le manque de formation et de sensibilisation des acteurs publics en matière d'éthique ainsi que les failles dans l'encadrement des pratiques au sein de l'administration publique montréalaise ont pu favoriser le maintien de comportements délinquants, déviants et inadéquats sans les remettre en question.

c La neutralisation du langage

Les discours de neutralisation sont nécessaires au maintien de la culture organisationnelle déficiente. Ces discours consistent à justifier, banaliser ou minimiser les comportements délinquants, déviants et

inadéquats des acteurs privés, administratifs et politiques (Charbonneau et Lachance, 2015). Ceci favorise la mise en place et le maintien de comportements reprochables (Charbonneau et Lachance, 2015). L'utilisation d'un langage neutre a permis l'intériorisation de règles informelles (financement illégal, fausse facturation, etc.) et donc la justification de comportements délinquants. Le langage neutre a permis aussi de parler d'éléments concernant le réseau de corruption et de collusion sans jamais en faire mention de façon explicite. Cela a favorisé la minimisation et la banalisation de la gravité d'actes répréhensibles (Daoust, 2015, p.74).

d La proximité entre les acteurs

Les acteurs privés et administratifs

Les contrats publics nécessitent une collaboration entre les acteurs politiques, administratifs et privés favorisant ainsi des relations de proximité pouvant créer à long terme des conflits d'intérêts. Cette proximité a contribué à l'émergence d'un système de corruption et de collusion à Montréal (Charbonneau et Lachance, 2015). Cette proximité semble aussi liée à une culture considérée comme normale de passerelles entre les deux milieux. Il n'est donc pas particulièrement surprenant de constater la multitude de conflits d'intérêts ou à tout de moins de leur apparence. Il faut ajouter que la gestion du lobbying était aussi déficiente. Il n'était pas possible alors de savoir qui rencontrait qui et la teneur des discussions, ce qui laisse planer plusieurs doutes quant aux échanges qui avaient lieu. Le scandale prouve une fois de plus que la proximité étroite entre un agent public et des agents privés est susceptible de conduire à des situations très dommageables pour la réputation des institutions publiques.

Les acteurs privés entre eux

Les rapports de proximité et de collaboration entre firmes-conseils et entreprises concurrentes sont présents dans l'industrie de la construction. Effectivement, les associations professionnelles et commerciales se rencontrent souvent, ce qui favorise la création de liens entre concurrents. Ces rencontres favorisent aussi la stabilité et le maintien des cartels en permettant la création d'ententes entre acteurs privés. Effectivement, tel que relevé par la Commission Charbonneau, c'est durant une réunion régionale de l'Association des ingénieurs-conseils du Québec qu'a eu lieu la réorganisation du cartel présent à Montréal (Charbonneau et Lachance, 2015).

7.2 Les facteurs de risques structurels

Tableau 16 Les facteurs de risques structurels

<p>Les facteurs de risques structurels</p>	<p>a. Des lacunes dans la structure formelle de contrôle.</p> <p>b. Les failles du processus de dénonciation et du régime de protection des dénonciateurs.</p> <p>c. Industrie de la construction : une industrie locale.</p> <p>d. Le petit nombre d'entreprises dans le marché public et les barrières à l'entrée.</p>
--	--

a Lacunes dans les structures formelles de contrôle

Les institutions formelles d'une société telles que le système judiciaire, bureaucratique et électoral structurent la vie politique et l'action publique. Les institutions formelles, particulièrement à Montréal, ont des lacunes qui favorisent la déviance. Les difficultés des institutions formelles à dissuader les acteurs d'adopter des comportements délinquants, déviants et inadéquats favorisent l'instauration d'un système de règles informelles tel que les ristournes, le financement illégal du parti, etc. La répétition et la régulation de ce système favorisent son institutionnalisation (Daoust, 2015).

De plus, les instances permettant le fonctionnement de mécanismes de contrôle, de surveillance et de vérification avaient des lacunes importantes à Montréal. Tout d'abord, le mandat de la Ville ne comportait pas la détection de la corruption, de la collusion et de la fraude. De plus, le manque d'indépendance du Vérificateur interne de la Ville, qui a été mis en place en 2004, rendait les mécanismes de contrôle déficients (Gagné, 2017). Il en va de même pour le contrôleur général, qui a remplacé le Vérificateur interne de la Ville en 2010 (Charbonneau et Lachance, 2015). En ce qui concerne le Vérificateur interne à Montréal, de 2001 à 2004, il était le seul à exercer un rôle de contrôle à l'interne. Entre avril 1996 et avril 2009, environ six rapports à l'interne ont fait mention de lacunes importantes en matière d'octroi et de gestion des contrats de construction. Par contre, la plupart des rapports n'ont pas fait l'objet de suivi (Charbonneau et Lachance, 2015).

La Commission municipale du Québec (CMQ), pour sa part, avait un rôle de surveillance indépendante et apolitique dans la gestion faite par les municipalités. Elle avait donc un rôle de chien de garde lui permettant de contrer le phénomène de la corruption en matière d'octroi et de gestion de contrats publics. Par contre, elle a été mise en arrière-plan vers la fin des années 1980. La réingénierie de l'État, en 2004, a presque mené à son abolition. De plus, les nominations à la CMQ, qui étaient auparavant impartiales, sont devenues teintées par des nominations partisans. Par ailleurs, le rôle de surveillance de la CMQ s'est transformé pour devenir davantage axé sur la fusion des municipalités (Daoust, 2015). Il semble donc clair que la CMQ n'a pas été en mesure d'assurer son rôle de surveillance en matière de gestion municipale. Effectivement, depuis 1988, la Commission n'avait pas déclenché d'enquête de sa propre initiative. De plus, elle a ignoré de nombreuses allégations même si son rôle était d'enquêter en matière de gestion des municipalités (Daoust, 2015).

De plus, des lacunes dans la structure de délivrance de permis font en sorte qu'il est difficile pour la Régie du bâtiment du Québec (RBQ) de détecter la présence de crime organisé ou de prête-noms. La RBQ, qui délivre des permis de construction, le fait donc sans être en mesure de prévenir les phénomènes de corruption et de collusion. En effet, elle délivre des permis à des entrepreneurs qui font partie du crime organisé ou utilise des prête-noms puisqu'elle n'est pas en mesure de détecter ce genre de comportements (Gagné, 2017, p.147).

Par ailleurs, les ingénieurs impliqués dans l'exécution de stratagèmes de collusion, de corruption et de financement illicite des partis politiques faisaient tous partie de l'Ordre des ingénieurs du Québec. L'Ordre des ingénieurs du Québec a failli à sa tâche de protection du public en consacrant peu de temps à la prévention et à la détection de pratiques déplorables. De plus, le syndicat de l'OIQ a des responsabilités à l'égard du public par rapport aux professionnels, mais ne possède aucun pouvoir d'intervention auprès des firmes de génie-conseil. Cette structure rend difficile la protection du public pour l'OIQ étant donné qu'elle ne peut pas s'attaquer directement aux firmes de génie-conseil (Gagné, 2017, p.151).

Ces éléments sont des lacunes majeures dans la structure de contrôle à la Ville de Montréal qui rendent difficiles le contrôle, la surveillance et la vérification des contrats de construction publics et occasionne par le fait même le maintien de comportements inadéquats, déviant et délinquants.

b Les failles dans la structure de dénonciation et de protection des dénonciateurs

La Commission Charbonneau a mis en lumière le fait que la structure de dénonciation n'encourageait pas les lanceurs d'alertes à Montréal durant le contrat des compteurs d'eau (Charbonneau et Lachance, 2015). Effectivement, en 2011, aucun processus simple, crédible et bien identifié de dénonciation d'actes de corruption ou de collusion n'était en place (Charbonneau et Lachance, 2015). En même temps, la jurisprudence à l'époque des compteurs d'eau faisait en sorte aussi que les employés étaient redevables à leurs employeurs. Ceci faisait en sorte que les employés devaient dénoncer à l'interne et non publiquement. Ils devaient donc dénoncer des actes répréhensibles souvent aux mêmes personnes qui étaient impliquées dans ces actes. Cela diminuait donc la marge de manœuvre en matière de dénonciation pour les employés (Charbonneau et Lachance, 2015).

De plus, à cette époque, la structure de protection des dénonciateurs contre des actes de représailles au Québec et au Canada ne prenait pas en compte la réalité de la criminalité en col blanc. Effectivement, le Code civil du Québec prévoit une protection pour les lanceurs d'alertes uniquement contre des poursuites civiles, mais non contre des actes de représailles tels que la perte d'emploi, la rétrogradation, la mutation ou le fait d'être forcé de démissionner. En ce qui concerne le Code criminel, depuis 2004, il assure une protection pour les employés qui font une dénonciation à un organisme de contrôle, mais pas pour ceux qui la font à l'interne ou aux médias (Charbonneau et Lachance, 2015).

c Industrie de la construction : une industrie locale

Ce qui favorise la proximité des acteurs publics et privés pourrait s'expliquer par le fait que l'industrie de la construction est locale. Des éléments financiers expliquent cette localité puisqu'en effet, le coût des déplacements est élevé et fait perdre beaucoup de profits aux entrepreneurs. Ceci encourage donc ces derniers à maintenir leurs contrats au niveau local. Le caractère local de l'industrie expliquerait la création de liens de proximité entre les acteurs publics et privés pouvant mener à long terme à la mise en place de conflits d'intérêts et, éventuellement, à la création de réseaux de collusion et de corruption. De plus, il est important de se rappeler que ce facteur de risque a été exacerbé avec les critères de sélection qui ont été mis en place lors du contrat des compteurs d'eau (Charbonneau et Lachance, 2015). Effectivement, le critère de sélection qui porte sur la connaissance du milieu montréalais et la Ville de Montréal a eu pour impact de diminuer les chances des concurrents venant de l'extérieur de Montréal (Charbonneau et Lachance, 2015, p.212).

d Peu d'entreprises sur un marché public et les barrières à l'entrée

Le petit nombre d'entreprises présentes dans le marché public favorise la mise en place d'un système de collusion. À l'inverse, un nombre important d'entreprises qui coexistent sur un même marché rend difficile la création ou le maintien d'un réseau collusoire. De plus, lorsqu'il y a peu d'entreprises sur le marché, cela crée des barrières à l'entrée du marché faisant en sorte de réduire la concurrence et donc de favoriser une fois de plus la collusion (Charbonneau et Lachance, 2015). Le marché de la construction comprend un petit nombre d'entreprises, ce qui peut être un facteur de risque pour les comportements déviant, délinquants et inadéquats par les acteurs privés, politiques et administratifs.

7.3 Les facteurs de risques de gestion

Tableau 17 Les facteurs de risques de gestion

Les facteurs de risques de gestion	<ul style="list-style-type: none">a. Le manque et la perte d'expertise interne dans l'administration publique montréalaiseb. Les lacunes dans la gestion de projets d'infrastructurec. Des critères d'octroi de contrats publics trop prévisiblesd. Les conséquences des contrats de gré à grée. Les lacunes dans la constitution des comités de sélectionf. Le pouvoir discrétionnaire des donneurs d'ouvrage publicsh. Les lacunes dans les mécanismes de contrôle et de reddition de compte.
------------------------------------	---

a Le manque et la perte d'expertise interne dans l'administration publique montréalaise

Comme l'a mentionné le Vérificateur général, la Ville de Montréal a subi une perte d'expertise à travers le temps, rendant incapable une partie de l'administration publique de faire son travail efficacement dans le cadre de l'attribution de contrats.

La crise des finances publiques au municipal a favorisé cette perte d'expertise. Effectivement, les départs à la retraite n'ont pas été remplacés afin de diminuer les dépenses publiques. Ceci a favorisé l'émergence de postes d'experts au privé par l'embauche d'anciens dirigeants et cadres du secteur public au privé (Vérificateur général, 2009, p.153-154). L'expertise interne a donc diminué. De plus, plusieurs employés de la ville ayant une expertise technique spécifique ont perdu leur emploi pour laisser place aux firmes de professionnels externes et d'entrepreneurs généraux en construction. C'est ainsi que l'expertise technique interne a été écartée au profit de l'expertise technique externe. De plus, des subventions du gouvernement provincial ont favorisé l'embauche de firmes externe encourageant l'expertise externe au détriment de l'expertise interne (Léonard, 2013).

Pourtant, l'expertise interne est essentielle au bon déroulement de projets d'ampleur telle que celui des compteurs d'eau. En effet, selon plusieurs répondants de l'étude de Audette-Chapdelaine (2018), l'exécution de travaux d'envergure peut être réalisée à l'externe de façon efficace, mais un minimum d'expertise interne est primordial pour favoriser un encadrement approprié du projet (Audette-

Chapdelaine, 2018, p.294). De plus, s'il y a absence ou perte d'expertise interne, les donneurs d'ouvrage publics sont plus dépendants et ont moins de ressources en matière d'expertise et de vérification. En raison de cela, les donneurs d'ouvrages publics sont moins outillés face aux offres truquées et aux stratagèmes de collusion et de corruption (Gagné, p.144). En ce qui concerne le projet des compteurs d'eau, le Bureau de projets du programme ICI et optimisation réseau n'avaient pas d'employés ayant l'expertise nécessaire pour gérer ce genre de programme (Vérificateur général, 2009). La perte et le manque d'expertise à l'interne semblent permettre la manipulation des acteurs administratifs par les acteurs privés, ce qui peut favoriser, à long terme, les réseaux de collusion et de corruption à la Ville de Montréal.

Plus particulièrement, pour que les donneurs d'ouvrage exécutent leur travail de façon adéquate et dans les meilleures conditions, ils doivent avoir les compétences nécessaires en matière d'approvisionnement, de gestion de projets, d'estimation des coûts et de génie civil. Sans ces compétences, les donneurs d'ouvrage sont complètement dépendants des consultants externes. Ceci favorise donc la participation de firmes de génie à la planification de certains travaux amenant le risque de surestimation des besoins et des coûts de projets de construction publique. Cette délégation de responsabilité au privé peut occasionner des abus en favorisant l'intérêt d'acteurs privé au détriment de l'intérêt public (Charbonneau et Lachance, 2015). Ceci a été le cas en ce qui a trait au contrat des compteurs d'eau. Effectivement, c'est la firme de génie-conseil BPR qui a été impliquée dans le projet des compteurs d'eau en offrant une assistance technique à la Ville. Elle a aussi rédigé les documents d'appel d'offres et le devis de performance (Charbonneau et Lachance, 2015). Cela permet donc de mettre en lumière le facteur de risque de la perte d'expertise interne pouvant favoriser la fraude, la corruption et la collusion.

b Les lacunes dans la gestion de projets d'infrastructure

Les lacunes observées concernent particulièrement l'accès à l'information importante pour la gestion des projets d'infrastructure ainsi que les enjeux de transparence. Plusieurs choix sont faits lors de l'étape de la planification d'un projet de construction publique. Le fait de ne pas documenter adéquatement la prise de décision restreint l'information transmise aux instances décisionnelles (Léonard, 2013, p.33). De plus, les méthodes de consignation et l'information contenue dans les rapports de chantier ne sont pas uniformes. Effectivement, les rapports de chantiers ne contiennent pas toujours l'information nécessaire pour justifier les factures faites par les entrepreneurs. Ce manque d'information rend difficile l'étape permettant de corroborer les montants et travaux réclamés par les entrepreneurs avec les informations contenues dans le rapport de chantier (Léonard, 2013). De plus, les différents règlements et lois encadrant le travail des fonctionnaires ne sont pas répertoriés dans un format favorisant la consultation. Ceci rend donc difficile pour l'employé d'avoir accès à tous les renseignements nécessaires à son travail. (Léonard, 2013). Finalement, peu de documentation sur les processus, opérations et activités a été faite par les gestionnaires et les employés. Pourtant, cette documentation est nécessaire étant donné que les activités en matière de contrat de construction publique sont complexes et techniques (Léonard, 2013).

Il est donc possible d'affirmer que l'information liée aux processus d'octroi et de gestion de contrat publics dans l'industrie de la construction n'est pas toujours disponible. De plus, lorsque les informations sont disponibles, elles peuvent parfois être peu compréhensibles ce qui rend difficile pour les citoyens de légitimer ou non les pouvoirs publics (Charbonneau et Lachance, 2015).

Le manque de transparence a facilité l'émergence de collusion et de corruption (Charbonneau et Lachance, 2015). Effectivement, en ne transmettant pas toutes les informations nécessaires, les instances décisionnelles n'ont pas toutes les données nécessaires à une prise de décision éclairée. De plus, le manque

d'accès aux encadrements des pratiques des employés les rend vulnérables à la corruption puisqu'ils ont difficilement accès à l'information pertinente afin de légitimer ou non leurs comportements ou ceux de leurs collègues. De plus, les citoyens ne sont pas en mesure d'avoir accès à l'information nécessaire leur permettant de s'opposer, si nécessaire, à des façons de faire qu'ils croient illégitimes de la part des acteurs publics.

Bien que la transparence soit essentielle pour prévenir les réseaux de corruption et de collusion, certaines informations, lorsqu'elles sont rendues publiques, ont un effet contraire. Par exemple, la divulgation de l'information concernant l'identité et les montants offerts par les soumissionnaires participant au contrat public permettent au cartel de modifier ses soumissions afin de les rendre conformes et de favoriser le gagnant prédéterminé du contrat. De plus, ce type d'information permet l'émergence d'actes de représailles envers les personnes qui ne respectent pas l'entente de collusion (Chassin et Joanis, 2010).

c Des critères d'octroi de contrats publics trop prévisibles

Les critères d'octroi de contrats, en particulier la règle de l'octroi au plus bas soumissionnaire, fait en sorte que plus le coût du contrat est élevé, plus il risque d'être rejeté. Cela crée une pression de sous-estimer les prix pour obtenir le contrat, mais encourage la collusion et les stratagèmes de faux extras afin de générer plus de profit (Gagné, p.141) De plus, cela encourage les entrepreneurs à réduire la qualité de leurs travaux ou à corrompre un surveillant de chantier. Cela peut donc entraîner, à plus long terme, la mise en place d'un système de collusion (Charbonneau et Lachance, 2015).

d Contrats de gré à gré

Des contrats de gré à gré peuvent se faire entre la Ville et une firme de génie-conseil ou une entreprise si le montant du contrat est de moins de 25 000 \$. Ce genre de contrat peut favoriser les risques de corruption, de fractionnement de contrat, de conflits d'intérêts, de surestimation des coûts, de fausses facturations et de favoritisme (Léonard, 2013). Dans le cas des compteurs d'eau de la Ville de Montréal, le contrat de gré à gré entre BPR et la Ville de Montréal concerne la surveillance des travaux octroyés à GÉNleau.

e Des lacunes dans la constitution des comités de sélection

Des lacunes existent concernant la constitution des comités de sélection. Le comité est proposé par le service de gestionnaires du contrat et le directeur ou chargé de projet de ce service fait partie du comité. Cela crée certainement un manque d'indépendance. De plus, le comité de sélection est peu encadré. La dépendance des membres du comité de sélection et le faible encadrement de ce dernier encouragent les conflits d'intérêts, le financement illicite des partis politiques ainsi que la corruption (Gagné, p.141).

f Le pouvoir discrétionnaire des donneurs d'ouvrage publics

Il est nécessaire que les donneurs d'ouvrage publics aient une certaine marge de manœuvre afin de favoriser le meilleur coût pour les contrats publics et minimiser les stratagèmes de collusion et de corruption. Le pouvoir discrétionnaire des donneurs d'ouvrage publics leur permet d'user de leur jugement pour prendre les meilleures décisions dans l'intérêt du public. Par contre, le pouvoir discrétionnaire peut être un facteur de risque encourageant les comportements répréhensibles dans l'octroi et la gestion des contrats publics de construction. La reddition de compte et la surveillance sont donc nécessaires pour éviter que le pouvoir discrétionnaire des donneurs d'ouvrage encourage des pratiques illicites (Charbonneau, et

Lachance, 2015). Effectivement, un pouvoir discrétionnaire trop important pour les donneurs d'ouvrage publics et un manque de surveillance sont risqués. Un donneur d'ouvrage public mal intentionné pourrait profiter de son pouvoir pour accepter ou refuser les dérogations demandées par les consortiums, modifier la composition des comités mis en place pour un projet et y placer des membres de son choix (Gagné, p.144).

g Les lacunes dans les mécanismes de contrôle et reddition de compte

La gestion des mécanismes de contrôle et de surveillance est essentielle afin de favoriser la reddition de compte. Diverses formes de contrôle existent tels que des mécanismes en amont (directives, normes, lois, formulaires, accès aux systèmes, estimations, budgets, etc.) et en aval (vérification, reddition de comptes, états financiers, etc.). Selon le Vérificateur général, les mécanismes de contrôle en amont ont de sérieuses lacunes (Vérificateur général, 2009, p.158). Ceci peut donc laisser présager que ces failles ont favorisé le maintien de comportements délinquants, déviants et inadéquats. Effectivement, selon Gagné (2017), des mécanismes permettant de détecter et de prévenir de façon plus efficace les comportements reprochables auraient pu limiter le développement de la corruption et du clientélisme montréalais. Si le gestionnaire n'est pas favorable à l'instauration de mécanismes de contrôle et de surveillance, les employés ne se sentiront pas impliqués ni interpellés dans la lutte aux comportements condamnables (Léonard, 2013, p.1). De plus, le manque d'uniformisation des méthodes de travail à la Ville fait en sorte que les ressources accordées à la surveillance de chantier varient d'une unité administrative à l'autre. Cette lacune de gestion a pour effet de rendre difficiles les processus de contrôle de la qualité et la quantité des matériaux et heures facturées par les entrepreneurs privés (Léonard, 2013).

De plus, l'enveloppe budgétaire ne favorise pas les activités de contrôle. Effectivement, ce sont les premières à être réduite lors de restrictions budgétaires puisqu'elles sont considérées par les gestionnaires comme n'ayant aucun effet sur le service à la clientèle. Le service à la clientèle semble être favorisé au détriment des questions entourant la prévention et la lutte à la corruption par les acteurs administratifs dans la fonction publique montréalaise, limitant ainsi les mécanismes de contrôle et de surveillance (Léonard, 2013).

7.4 Les facteurs de risques économiques

Tableau 18 Les facteurs de risques économiques

<p>Les facteurs de risques économiques</p>	<ul style="list-style-type: none"> a. La valeur importante du marché public b. La demande instable et cyclique dans le domaine des infrastructures c. L'absence de produits substitués d. Les lacunes dans le financement des entreprises privées
--	---

a La valeur des marchés publics

Les contrats publics au coût de millions de dollars sont propices à l'émergence de réseaux de collusion et de corruption (Gagné, 2017, p.140). Considérant que le contrat des compteurs d'eau a été qualifié à mainte reprise comme le plus gros contrat jamais donné à la Ville de Montréal, il est possible d'affirmer que la valeur du contrat a, en quelque sorte, pu favoriser le maintien du réseau de collusion et de corruption.

b La demande instable et cyclique

Les contrats publics sont influencés par la conjoncture économique (Gagné, 2017, p.139). Effectivement, l'industrie de la construction dépend fortement des investissements publics qui sont cycliques. Les investissements publics sont généralement augmentés lors de périodes de ralentissement ou de récession (Chassin et Joanis, 2010). Cette instabilité économique peut encourager les entreprises et les firmes de génie-conseil à créer des cartels ou à s'impliquer dans un réseau de collusion afin de se donner une certaine stabilité et une certaine prévisibilité (Gagné, 2017, p.139).

c L'absence de produits substitués

Les produits nécessaires aux travaux d'infrastructures publiques font l'objet d'une homologation, d'une certification, d'une qualification ou d'une normalisation. Bien que ces exigences aient un effet positif en diminuant les coûts d'entretien et le nombre de contrôles techniques, elles présentent aussi des lacunes majeures. En effet, ces exigences diminuent la concurrence puisqu'elles empêchent l'utilisation de produits substitués (Charbonneau et Lachance, 2015). L'absence de produits substitués pour les contrats de construction publique favorise ainsi l'émergence de réseaux de collusion et de corruption (Gagné, 2017, p.139)

d Financement des entreprises difficile

En ce qui concerne les difficultés de financement pour les entreprises lors de contrats de construction publics, un phénomène notable est celui des délais de paiement (Gagné, 2017, p.148). Effectivement, les délais de paiement pour les factures soumises par les entrepreneurs aux donneurs d'ouvrage publics peuvent aller jusqu'à 4 mois (Charbonneau et Lachance, 2015). Le manque de liquidité que cela entraîne oblige les entrepreneurs à recourir à du financement. Ces derniers peuvent vivre des difficultés d'emprunt lorsqu'ils s'adressent à des institutions financières (Gagné, 2017, p.148). Ceci a donc pour effet d'encourager les entrepreneurs à recourir à du financement non traditionnel (Charbonneau et Lachance, 2015). Cette problématique de délai de paiement est donc un facteur de risque qui fait en sorte que le crime organisé peut profiter de la situation financière difficile des entrepreneurs pour leur proposer de l'aide financière et ainsi s'immiscer dans l'industrie de la construction. En offrant des services de financement, le crime organisé peut blanchir de l'argent ou pratiquer l'extorsion ou l'intimidation afin d'obtenir du profit (Gagné, 2017, p.148).

7.5 Les facteurs de risques politiques

Tableau 19 Les facteurs de risques politiques

Les facteurs de risques politiques	a. La faible participation électorale au municipal b. Le cumul et la durée des fonctions des acteurs politiques c. Le manque à gagner en matière de financement des partis politiques et les risques d'influence politique
------------------------------------	--

a La faible participation électorale au municipal

Au niveau municipal, la participation politique est très faible. Les données du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire relèvent des taux de participation moyens aux élections autour de 45% entre 2003 et 2005. La participation aux élections est particulièrement faible à Montréal et à Laval (Daoust, 2015, p.106). La faible participation politique engendre une absence de débats politiques et l'élection d'acteurs politiques sans réelle opposition. Ceci peut laisser place à l'émergence d'activités de collusion et de corruption (Gagné, 2017, p.146). Effectivement, selon Daoust (2015), la fermeture du débat politique, bien qu'elle ne permette pas d'établir un rapport causal avec la corruption, permet tout de même l'émergence de réseaux secrets (Daoust, 2015).

b Le cumul et la durée des fonctions

Les conflits d'intérêts peuvent être favorisés par le cumul et la durée des fonctions d'un acteur politique. Ces conflits d'intérêts peuvent avoir comme effet de favoriser la corruption. Effectivement, l'acteur politique étant sur une longue période de temps dans ses fonctions peut glisser vers un relâchement des règles et des processus applicables lors de ses prises de décisions (Gagné, p.143).

c Le financement des partis politiques

Les besoins financiers des partis politiques demeurent importants même en tenant compte du financement public. (Gagné, 2017, p.142) Effectivement, l'écart se creuse entre les revenus et les dépenses des formations politiques. Cet écart peut s'expliquer par le déclin des effectifs des partis et des revenus associés à ces derniers ainsi que par l'augmentation des coûts des campagnes électorales. La principale dépense des partis politiques est la campagne électorale qui devient de plus en plus coûteuse en raison du remplacement d'activités traditionnelles de campagne par de la publicité. Le manque à gagner entre le revenu, le financement public et les dépenses des partis politiques les encouragent à se tourner vers du financement illicite (Charbonneau et Lachance, 2015)

De plus, le fait que les élus doivent parfois prendre des décisions qui ont des conséquences financières importantes pour les entreprises engendre des risques de corruption. Effectivement, plus un élu s'implique

dans l’octroi de contrats publics, plus il devient vulnérable à la corruption. C’est à ce moment que les besoins de financement des partis politiques et les intérêts d’acteurs privés peuvent favoriser une relation d’échange corrompu entre les acteurs politiques, administratifs et privés (Charbonneau et Lachance, 2015).

7.6 Le facteur de risque technologique

Tableau 20 Le facteur de risque technologique

Le facteur de risque technologique	Des avancées technologiques limitées
------------------------------------	--------------------------------------

L’industrie de la construction comporte plusieurs domaines où les avancées technologiques demeurent plutôt limitées. Cela favorise l’utilisation de techniques peu complexes et nécessitant peu de qualifications (Charbonneau et Lachance, 2015). Pourtant, une meilleure prise en compte par les donneurs d’ouvrage des avancées technologiques et des solutions innovantes peut avoir comme effet de créer une pression de changement sur les ententes collusoires en ouvrant notamment la porte à d’éventuels nouveaux soumissionnaires. Sans avancées technologiques, il est plus facile pour les cartels de se maintenir (Chassin et Joanis, 2010).

Ces divers facteurs de risques permettent de mieux comprendre ce qui a favorisé l’émergence de comportements répréhensibles lors du contrat des compteurs d’eau à la Ville de Montréal. Dans ce qui suit, il sera question des stratégies d’atténuation permettant de faire face aux facteurs de risques et ainsi prévenir l’émergence de nouveaux scandales dans l’industrie de la construction montréalaise.

8 Les stratégies d’atténuation

Des stratégies d’atténuation culturelles, structurelles, de gestion, politiques, économiques et coercitives auraient pu être mises en œuvre afin de prévenir ou de minimiser les comportements délinquants, déviants et inadéquats des acteurs politiques, administratifs et privés lors du contrat des compteurs d’eau de la Ville de Montréal. Ces stratégies seront présentées dans ce qui suit.

8.1 Les stratégies d’atténuation culturelles

Tableau 21 Les stratégies d’atténuation culturelles

Les stratégies d’atténuation culturelles	<p>a. Formation et sensibilisation éthique pour les acteurs administratifs et politiques de la fonction publique montréalaise et les acteurs privés.</p> <p>b. Modifications au code d’éthique et de déontologie de la fonction publique montréalaise.</p>
--	--

a **Formation et sensibilisation éthique pour les acteurs impliqués dans les contrats de construction publique**

La formation et la sensibilisation éthique concernent les acteurs politiques, administratifs et privés. Bien

que les discours éthiques soient nécessaires au sein d'une organisation pour encadrer les comportements des acteurs, ils ne sont pas suffisants. Effectivement, il faut responsabiliser chaque acteur public face à son rôle en matière d'éthique (Léonard, 2013). Dans le cas des compteurs d'eau à la Ville de Montréal, monsieur Robert Marcil, le Directeur de la division de la réalisation des travaux de Montréal, niait son rôle en matière de surveillance des comportements de ses employés. Il est donc nécessaire de mettre l'accent sur une formation qui sensibilise les employés face à leurs responsabilités éthiques, tant dans leurs comportements individuels qu'en matière de dénonciations d'actes répréhensibles. En ce qui concerne la dénonciation, il est nécessaire que le processus soit explicite et clair pour les employés de la fonction publique montréalaise afin de favoriser leur implication (Léonard, 2013). Le Vérificateur général (2009) a donc recommandé à la Ville d'organiser une formation éthique pour les élus, la direction, les gestionnaires et le personnel administratif, en particulier pour ceux qui sont impliqués dans le processus d'approvisionnement, d'acquisition et de réalisation des contrats (Vérificateur général, 2009).

De plus, une accréditation de formation éthique qui serait renouvelable semble être une stratégie d'atténuation culturelle intéressante pour prévenir les comportements délinquants, déviants et inadéquats. L'Association des directeurs généraux des municipalités du Québec (2014) a proposé, dans son mémoire déposé à la Commission Charbonneau, une accréditation renouvelable pour tous les intervenants impliqués dans le processus de gestion de contrats publics. Cette accréditation peut s'obtenir à la suite d'une participation à une formation sur le rôle et les règles éthiques concernant le travail des acteurs publics. Les connaissances acquises lors de la formation seraient ensuite évaluées afin de déterminer l'obtention ou non de l'accréditation. Cette accréditation pourrait être renouvelée à chaque délai prescrit. De plus, il serait pertinent d'insérer à la formation un volet pratique permettant de mettre en lumière des façons de faire face aux acteurs qui adoptent des comportements de collusion, de corruption, de fraude et de malversations (L'Association des directeurs généraux des municipalités du Québec, 2014).

En ce qui concerne la formation et la sensibilisation à l'éthique pour les acteurs privés, les soumissionnaires pour des projets de construction publique devraient s'engager à respecter les règles éthiques de la Ville de Montréal. Après avoir pris connaissance de la documentation sur les règles éthiques, les soumissionnaires devraient signer en guise d'engagement à les respecter (Léonard, 2013). De plus, les administrateurs élus aux ordres professionnels concernés par la gestion des contrats publics, par exemple l'Ordre des ingénieurs du Québec, devraient participer à une formation concernant la bonne gouvernance et l'éthique. De plus, ils devraient suivre une formation sur les lois et règles qui encadrent leur fonction (Charbonneau et Lachance, 2015).

De plus, afin de sensibiliser les acteurs privés, administratifs et politiques, une personne-ressource devrait être nommée au sein de chaque organisation afin de faire la promotion des comportements et normes éthiques et ainsi assurer la prévention de comportements répréhensibles en matière de contrats de construction publics (L'Association des directeurs généraux des municipalités du Québec, 2014).

Toutefois, on ne saurait attribuer les comportements répréhensibles en matière de contrats de construction publics municipaux uniquement au fait que les acteurs ne connaissent pas les prescriptions déontologiques et éthiques. La formation et la sensibilisation aux prescriptions éthiques et déontologiques à elles seules ne suffisent pas pour prévenir de tels comportements. Effectivement, il ne faut pas oublier le fait que c'est justement la connaissance des limites de la loi qui a permis le contournement de celle-ci. Le système favorise donc en quelque sorte les comportements non éthiques (Belley et al., 2009).

b Modification au code d'éthique et de déontologie de la fonction publique montréalaise

Outre la formation et la sensibilisation éthique, un encadrement semble pertinent. Effectivement, il serait nécessaire de faire en sorte que la municipalité de Montréal encadre mieux les comportements des acteurs administratifs et politiques par le biais d'un code d'éthique amélioré. Un commissaire à l'éthique nommé par les conseils municipaux pourrait aussi être responsable de faire respecter ce code et d'émettre des recommandations face à des comportements non éthiques (Belley et al. 2009).

Tout d'abord, dans le rapport du comité-conseil sur l'octroi des contrats municipaux à la Ville de Montréal (2013), il est proposé que le code de conduite et d'éthique des élus vise aussi le personnel politique des élus, l'appareil administratif, les membres du comité exécutif, le directeur de l'organisation et le responsable du financement ainsi que les aspirants candidats.

De plus, le rapport du CEIC (2015) proposait la modification du code d'éthique et de déontologie des élus municipaux afin d'interdire l'annonce de projets, de contrats ou de subventions lors d'évènements de financement politique (Charbonneau et Lachance, 2015). Cette modification a été adoptée et elle est maintenant prévue aux articles 101 et 102 du projet de loi 83 qui modifie certaines dispositions législatives en matière de financement politique municipal depuis juin 2016 (Union des municipalités du Québec, 2018).

Bien que le fait de valoriser des comportements conformes aux normes éthiques par les acteurs publics par l'adoption d'un code d'éthique soit primordial pour la lutte contre la corruption et la collusion, un espace de réflexion et d'acquisition de connaissances pratiques est également nécessaire. Effectivement, tel que démontré dans le rapport CEIC (2015), en 2002, le gouvernement a adopté le Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique. Ce règlement interdit aux fonctionnaires d'accepter des cadeaux ou des avantages et encadre donc le conflit d'intérêts entre les acteurs privés, administratifs et publics. Selon un témoignage entendu à la Commission Charbonneau, malgré le fait que cette pratique a diminué de beaucoup à la suite de l'adoption de ce règlement, elle était toujours d'actualité au sein de l'administration publique montréalaise (Charbonneau et Lachance, 2015). Cela montre que les règlements encadrant les comportements éthiques ne sont pas suffisants. C'est davantage l'intégration de ces normes par les acteurs publics qui est nécessaire. Ceci se fait par un changement en profondeur de la culture organisationnelle et par l'internalisation de cette culture.

8.2 Stratégies d'atténuation structurelles

Tableau 22 Les stratégies d'atténuation structurelles

Les stratégies d'atténuation structurelles	<ul style="list-style-type: none">a. Amélioration de la structure de protection des dénonciateursb. Améliorer la structure de contrôle/surveillancec. La création d'une entreprise de construction dédiée à la réalisation d'une partie des travaux d'infrastructuresd. Briser le travail en silo au sein de la structure de la fonction publique montréalaise
--	---

a Amélioration de la structure de protection des dénonciateurs

Il est nécessaire de mieux protéger et soutenir les lanceurs d'alertes afin de favoriser la dénonciation de comportements délinquants, déviants et inadéquats des acteurs privés, administratifs et politiques. Effectivement, la Commission Charbonneau a mis en lumière, le fait que la structure de dénonciation n'encourageait pas les lanceurs d'alertes à Montréal durant le contrat des compteurs d'eau (Charbonneau et Lachance, 2015).

Pour ce faire, il est nécessaire d'améliorer le régime de protection des lanceurs d'alerte afin de s'assurer que leur identité soit tenue confidentielle. De plus, le régime de protection pourrait être modifié afin d'octroyer un soutien financier aux dénonciateurs lorsque nécessaire, par exemple lorsque la personne risque de perdre son emploi (Charbonneau et Lachance, 2015). Il est aussi nécessaire de donner plus de pouvoir au Directeur des poursuites criminelles et pénales. Ce dernier pourrait donner certains avantages aux témoins collaborateurs en respectant l'intérêt général et en consultant les autorités concernées au préalable. Par exemple, les avantages aux témoins pourraient être que le Directeur des poursuites criminelles et pénales ordonne l'arrêt de toutes procédures disciplinaires ou civiles entreprises par une autorité publique ainsi que l'arrêt de toutes réclamations fiscales québécoises (Charbonneau et Lachance, 2015).

b Améliorer la structure de contrôle et de surveillance en matière de contrats de construction publics

Outre l'amélioration de la structure de protection des dénonciateurs, il est nécessaire d'améliorer la structure de contrôle et de surveillance. Les difficultés des institutions formelles de contrôle et de surveillance à dissuader les acteurs d'adopter des comportements délinquants, déviants et inadéquats favorisent l'instauration d'un système de règles informelles tels que les ristournes et le financement illégal (Daoust, 2015). Le Vérificateur général (2009) a recommandé la mise sur pied d'un comité de réflexion afin

de réfléchir aux mécanismes de contrôle et de gouvernance de la Ville de Montréal. Ce comité devrait impliquer un membre du Bureau du vérificateur général, des membres du comité exécutif, des membres de la direction de la Ville et un vérificateur interne. Les réflexions pourraient porter sur les règles en matière d'appels d'offres, sur le contrôle des grands projets ou sur le coût des matériaux par exemple (Vérificateur général, 2009).

De plus, le rapport CEIC (2015) propose d'ajouter à la Loi constitutive du Commissaire à l'éthique et au lobbyisme un pouvoir de déclenchement d'enquêtes en matière d'éthique visant tout élu municipal ou membre du personnel politique. Le rapport CEIC (2015) suggère aussi de donner un pouvoir d'enquête pénale en matière de lobbyisme au Commissaire (Rapport CEIC, 2015). Au-delà des pouvoirs accordés au Commissaire, il est nécessaire d'adopter une loi permettant de regrouper au sein d'un même organisme les différentes instances de contrôle et d'application des règles éthiques et de lobbyisme de l'État québécois et des municipalités afin de centraliser la structure de contrôle et de surveillance (Charbonneau et Lachance, 2015).

Par ailleurs, le Règlement sur le rapport annuel d'un ordre professionnel devrait être modifié pour obliger la reddition de compte en matière de dépenses pour assurer la protection du public, l'inspection et la discipline professionnelle pour les ordres professionnels (Charbonneau et Lachance, 2015). Tel que mentionné précédemment, l'Ordre des ingénieurs du Québec a failli à sa tâche en matière de protection du public en ne consacrant pas suffisamment de temps à l'inspection de ses membres. Effectivement, tous les entrepreneurs mis en cause pour des activités de corruption et de collusion à la Commission Charbonneau faisaient partie de l'Ordre des ingénieurs du Québec. (Gagné, 2017).

Pour ce qui est de la Régie du bâtiment du Québec, il est aussi nécessaire de lui donner plus de pouvoir. Tel que mentionné ci-haut, des lacunes dans la structure de délivrance de permis ont fait en sorte qu'il était difficile pour la Régie du bâtiment du Québec (RBQ) de détecter la présence de crime organisé ou de prête-noms dans le dossier des compteurs d'eau. Ceci a rendu ardue la prévention de la corruption et de la collusion (Gagné 2017, p.147). En donnant plus de pouvoir à la RBQ, celle-ci pourra mieux exercer son rôle en matière de prévention de la corruption et de la collusion en ne remettant pas de permis lorsque nécessaire. L'augmentation du pouvoir à la RBQ est faisable en modifiant les infractions pouvant mener au refus, à la restriction ou à l'annulation d'une licence donnée à des entrepreneurs (Charbonneau et Lachance, 2015). La CEIC recommande aussi d'ajouter à l'article 58 (8) de la *Loi sur le bâtiment* les infractions de recyclage des produits de la criminalité et celles liées à la collusion et à la corruption comme infractions ne donnant pas droit à une licence de la RBQ. De plus, un titulaire d'une licence condamné une deuxième fois pour un acte criminel visé par la Loi sur le bâtiment ne devrait obtenir une licence RBQ ou diriger une entreprise que s'il a obtenu le pardon ou la suspension de son casier judiciaire (Charbonneau et Lachance, 2015). Finalement, il serait nécessaire de donner un pouvoir d'action concrète à la Régie du bâtiment du Québec en ce qui a trait à l'évaluation de l'intégrité des dirigeants qui sont actionnaires des entreprises pour laquelle un permis a déjà été délivré (Charbonneau et Lachance, 2015).

Finalement, la création d'une instance nationale d'encadrement des marchés publics est une stratégie d'atténuation proposée par la Commission Charbonneau. Celle-ci permettrait d'assurer l'intégrité dans le processus de gestion et d'octroi des contrats de construction publics. Cette instance permettrait la centralisation d'une expertise d'analyse et de contrôle au sein de l'Autorité des marchés publics. De plus, cette instance permettrait de soutenir les donneurs d'ouvrage publics (DOP) dans leurs responsabilités (Charbonneau et Lachance, 2015). Les DOP ont beaucoup d'autonomie en matière de gestion de contrats publics. Cependant, ils ont souvent peu d'expertise interne, ce qui les rend vulnérables aux comportements délinquants, déviants et inadéquats. Le mandat de l'Autorité des marchés publics serait de surveiller les

marchés publics afin de déceler les comportements problématiques, de soutenir les donneurs d’ouvrage publics dans leurs mandats et d’intervenir auprès d’eux lorsque nécessaire. (Charbonneau et Lachance, 2015).

L’Association des directeurs généraux des municipalités du Québec (2014) a pour sa part recommandé que les municipalités aient accès à une ligne téléphonique directe pour les services de l’UPAC afin de favoriser la dénonciation de comportements répréhensibles (L’Association des directeurs généraux des municipalités du Québec, 2014).

c La création d’une entreprise de construction dédiée à la réalisation d’une partie des travaux d’infrastructures

Une autre stratégie d’atténuation serait la création d’une entreprise de construction qui aurait comme mandat de réaliser une partie des travaux d’infrastructures publiques. Ceci favoriserait l’expertise de la Ville en matière de coûts et de techniques novatrices. En ce qui concerne le projet des compteurs d’eau, aucune analyse rigoureuse n’a été faite concernant les scénarios de réalisation possibles du projet. En effet, l’option de faire faire une partie des travaux par les employés de la Ville où par un autre entrepreneur n’a pas été évaluée (Vérificateur général, 2009). Pourtant, la proposition de créer une entreprise de construction n’est pas nouvelle. Le Vérificateur général a proposé la création d’une régie pour effectuer une partie des travaux des projets d’infrastructures publiques en 1997 et en 2006. En 2009, le Vérificateur général a proposé la création d’une société paramunicipale, d’une société d’économie mixte ou d’un service municipal pour la construction d’une partie des travaux du projet des compteurs d’eau à la Ville de Montréal (Vérificateur général, 2009).

d Briser le travail en silo au sein de la structure de la fonction publique montréalaise

Le travail en silo au sein de la fonction publique montréalaise peut entraîner un manque de concertation entre les acteurs, ce qui favorise l’apparition de comportements inadmissibles. C’est ainsi que le rôle et les responsabilités de chaque acteur doivent être clairement définis. Les actions de chacun doivent aussi être coordonnées et à l’abri du travail en silo. La Commission Charbonneau recommande la mise en place d’une structure institutionnelle qui favorise la cohésion et le synchronisme des actions des divers acteurs au sein de l’organigramme de la fonction publique montréalaise (Charbonneau et Lachance, 2015).

8.3 Stratégies d’atténuation de gestion

Tableau 23 Les stratégies d’atténuation de gestion

Les stratégies d’atténuation de gestion	<ul style="list-style-type: none"> a. Transparence et gestion fluide de l’information b. Assurer la confidentialité de certaines informations c. Revoir les pratiques en matière de gestion et d’octroi des contrats publics d. Favoriser l’expertise interne au sein de l’administration publique montréalaise e. Modifier les critères de sélection inadéquats
---	---

	<p>f. Changer la loi sur le plus bas soumissionnaire</p> <p>g. Une politique visant à écarter les entreprises des lancements d'appels d'offres pour une période donnée après avoir été sanctionnées pour des comportements répréhensibles</p>
--	---

a **Transparence et gestion fluide de l'information**

Le Vérificateur général (2009) recommande que toutes les informations concernant les budgets originaux, les changements et les coûts d'un projet de construction publique soient consignées dans un sommaire décisionnel. Il est aussi recommandé que les acteurs administratifs du secteur d'activité confirment par une déclaration signée que toutes les informations pertinentes et nécessaires à la prise de décision ont été prises en considération (Vérificateur général, 2009). De plus, avant que la Ville procède à un appel de proposition, elle doit élaborer un dossier permettant de justifier et d'expliquer les raisons qui motive l'appel de proposition afin que les intervenants prennent une décision éclairée (Vérificateur général, 2009). Des informations claires et accessibles à la population concernant les mécanismes et les décisions prises en matière d'octroi et de gestion de contrats publics sont aussi nécessaires. Il faut que la population soit en mesure d'interpréter aisément les informations qui lui sont transmises (Charbonneau et Lachance, 2015). Ces recommandations permettraient une meilleure transparence et une meilleure fluidité de l'information. Par contre, la transparence a ses limites. Il faut en faire preuve aux moments où cela sert au mieux le bien public (Charbonneau et Lachance, 2015).

b **Assurer la confidentialité de certaines informations**

La confidentialité de certaines informations est nécessaire afin de favoriser le bien public. Tout d'abord, le rapport de CEIC (2015) recommande qu'avant la période pour soumissionner sur un contrat de construction publique, les noms des membres des comités de sélection, l'identité des preneurs de documents d'appel d'offres et les noms des soumissionnaires restent confidentiels. Pour assurer cette confidentialité, il est nécessaire d'apporter des modifications aux dispositions législatives qui concernent les organismes publics (Charbonneau et Lachance, 2015). Une plus grande confidentialité des informations pourrait favoriser une meilleure indépendance des comités de sélection. Effectivement, le fait que les membres du comité de sélection soient connus pourrait favoriser des tentatives de pression de la part d'acteurs mal intentionnés sur les membres du comité.

De plus, le fait de rendre confidentielle la liste de soumissionnaires pourrait empêcher les acteurs du cartel de s'organiser et de faire pression sur les autres soumissionnaires. Effectivement, lors du contrat des compteurs d'eau, dans les années 2000, il y a eu diffusion de la liste des soumissionnaires pour ce contrat, à la suite de la demande d'un sous-traitant. Cette accessibilité aurait eu comme effet de permettre aux entrepreneurs faisant partie du cartel de s'organiser et de donner une fausse apparence de compétition au sein du réseau de contrats publics de la Ville de Montréal (Gagné, 2017, p.119). En effet, comme il a été mentionné, tout porte à croire que l'octroi du contrat des compteurs d'eau a été arrangé. (Charbonneau et Lachance, 2015).

c Revoir les pratiques en matière de gestion et d'octroi des contrats publics

Une meilleure analyse des différents scénarios pour la réalisation de projets de construction publics

En ce qui concerne le contrat des compteurs d'eau à la Ville de Montréal, il semble clair, selon le Vérificateur général (2009), que le contrat octroyé à GÉNleau l'a été fait dans un contexte qui ne favorisait pas l'obtention du meilleur prix. De plus, le fait de ne pas procéder à des appels de qualifications et à des appels de propositions de façon distincte pour chacun des volets du projet a limité le nombre de soumissionnaires et par le fait même la concurrence (Vérificateur général, 2009). Cette façon de faire a rendu le projet fort difficile à accomplir. Cette décision a été prise sans qu'elle soit documentée et sans que des études préalables aient été effectuées (Vérificateur général, 2009, p.17-18). C'est pourquoi le Vérificateur général (2009) recommande que les projets d'envergure comme celui des compteurs d'eau de la Ville de Montréal passent par une analyse des différents scénarios et de la possibilité de scinder le projet en sous-projets avec des appels d'offres distincts. Si cette étape avait été faite lors du projet des compteurs d'eau, il est possible de croire, selon le Vérificateur général (2009), que cela aurait favorisé une meilleure concurrence et l'obtention du meilleur prix pour la Ville (Vérificateur général, 2009).

Réduire les délais de paiement aux entrepreneurs

Tel que mentionné auparavant, lors de leur témoignage devant la Commission, plusieurs entrepreneurs ont fait état de la problématique des délais de paiement des factures soumises aux donneurs d'ouvrage publics pouvant aller jusqu'à 3 à 6 mois après la date de facturation (Charbonneau et Lachance, 2015). Il serait pertinent d'adopter des dispositions législatives ou réglementaires afin d'émettre une norme sur le délai de paiement. Ceci aurait comme effet de diminuer le manque de liquidité des entrepreneurs ainsi que les stratagèmes de collusion et de corruption. Effectivement, le manque de liquidité des entrepreneurs dû aux délais de paiement peut les inciter à recourir à du financement non traditionnel, notamment en faisant affaire avec la mafia (Gagné, 2013).

d Favoriser l'expertise interne au sein de l'administration publique montréalaise

Il a été expliqué ci-haut que la perte et le manque d'expertise interne au sein de l'administration publique montréalaise pouvaient rendre les acteurs publics dépendants de l'expertise externe. Par exemple, les donneurs d'ouvrage publics sont fortement dépendants des firmes de génie-conseil étant donné qu'ils sont peu spécialisés en matière de construction publique. Puisque les intérêts des acteurs privés ne sont pas toujours en harmonie avec le bien public, le Vérificateur général (2009) recommande que la Ville augmente son expertise interne. L'article 19 de la Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main d'œuvre dans l'industrie de la construction devrait viser aussi les donneurs d'ouvrage publics afin de les soutenir dans le développement d'expertise en matière de contrats publics de construction (Charbonneau et Lachance, 2015).

e Modifier les critères de sélection inadéquats

Le critère de sélection, lors du contrat des compteurs d'eau, qui porte sur la connaissance du marché public montréalais et la Ville de Montréal a eu comme impact de diminuer les chances des concurrents venant de l'extérieur de Montréal (Charbonneau, F. et Lachance, R., 2015, p.212). Le Vérificateur général (2009) recommande donc que la Ville encourage la participation aux contrats des entreprises extérieures à la Ville de Montréal afin de valoriser une plus saine concurrence. Ceci étant dit, la Ville ne devrait pas inclure des

critères de sélection qui vise à pénaliser les entreprises n'ayant pas d'expérience avec le marché montréalais (Vérificateur général, 2009). C'est ainsi que la Ville de Montréal devrait lancer ses appels d'offres au Québec ainsi qu'à l'extérieur du Québec afin de favoriser une plus grande concurrence et donc minimiser l'emprise des réseaux de collusion sur le marché de construction publique montréalais (Vérificateur général, 2009).

f Changer la loi sur le plus bas soumissionnaire

La règle de l'octroi au plus bas soumissionnaire fait en sorte que plus le coût proposé par les soumissionnaires au contrat public est élevé, plus il risque d'être rejeté. Ceci crée une pression pour les entrepreneurs de sous-estimer les prix afin d'obtenir le contrat. Cette pression encourage la collusion et les stratagèmes de faux extras afin de créer plus de profit pour les entreprises (Gagné, p.141). Il serait donc nécessaire que cette loi soit adaptée à l'industrie de la construction publique et prenne en compte les comportements délinquants qui en résultent afin de les contrecarrer.

g Une politique visant à écarter les entreprises sanctionnées pour des comportements répréhensibles des appels d'offres de la Ville de Montréal

Le Vérificateur général (2009) propose que la Direction de l'approvisionnement vérifie de façon systématique les entreprises soumissionnaires à un appel d'offres afin de déterminer si elles ont été condamnées à des sanctions ou à verser des amendes en matière de comportements délinquants, déviants et inadéquats. Une politique pourrait ainsi être mise en place permettant d'écarter de l'appel d'offres les entreprises ayant été condamnées à des sanctions ou à des amendes pour une période de temps prédéterminée. Il semblerait que depuis 2009, une politique de ce genre est en vigueur (Vérificateur général, 2009). En 2016, l'article 39 de la politique de gestion contractuelle a été modifié afin que les comportements sanctionnés le demeurent pendant 5 ans et empêche donc les personnes concernées de participer aux appels d'offres, aux sous-traitances ou aux contrats de gré à gré (Ville de Montréal, 2016).

8.4 Stratégies d'atténuation politiques

Tableau 24 Les stratégies d'atténuation politiques

Les stratégies d'atténuation politiques	<ul style="list-style-type: none"> a. Séparation des pouvoirs (politique et administratif) b. Mettre en place des façons de diminuer la succession de fonctions pour un agent public. c. Prévenir le financement illégal
---	---

a Séparation des pouvoirs (politique et administratif)

Une stratégie d'atténuation politique serait la dépolitisation du processus d'octroi de contrats publics. Ceci permettrait d'éviter les considérations partisanses et l'influence politique (Charbonneau et Lachance, 2015).

La séparation des pouvoirs entre le politique et l'administratif permettrait, pour sa part, de respecter le principe d'impartialité. Ce principe n'aurait pas été respecté par monsieur Zampino, ex-président du comité exécutif de la Ville de Montréal, lors du contrat des compteurs d'eau. Effectivement, ce dernier se serait ingéré dans l'administration publique montréalaise en réaffectant ou en encourageant la démission de porteurs de dossiers qui aurait pu avoir des incidences négatives sur le réseau de corruption à Montréal tel que mentionné précédemment. Monsieur Zampino aurait donc violé le principe d'impartialité en s'ingérant dans les dossiers de l'administration publique allant ainsi à l'encontre des procédures formelles (Daoust, 2015). Le principe d'impartialité est pourtant nécessaire afin d'éviter l'émergence de la corruption au sein du paysage de la fonction publique montréalaise. C'est ainsi que la séparation des pouvoirs entre l'administratif et le politique semble être une stratégie qui pourrait minimiser les comportements délinquants des acteurs publics tels que le patronage, le clientélisme et la corruption (Daoust, 2015, p.97).

b Mettre en place des façons de diminuer la succession de fonctions pour un agent public

Le rapport CEIC (2015) propose de faire une consultation publique afin de déterminer des moyens pour limiter le mandat des maires, ce qui permettrait de diminuer la succession de fonctions pour un agent public (Charbonneau et Lachance, 2015). Effectivement, comme il a été mentionné, la succession de fonctions pour un agent public favorise le clientélisme, les conflits d'intérêts et la corruption. Lors du contrat des compteurs d'eau à la Ville de Montréal, plus particulièrement de 2001 à 2009, la firme de génie-conseil Dessau et le parti Union Montréal ont entretenu une relation de clients (Charbonneau et Lachance, 2015). Les relations clientélistes, plus précisément le financement des firmes clientes, ont permis au parti Union Montréal de remporter les élections municipales de 2001, 2005, 2009 et jusqu'à la démission du Maire Gérald Tremblay en 2012. L'avantage des firmes clientes, pour leur part, se retrouve dans l'obtention de contrats publics (Gagné, 2017).

Il semble donc nécessaire qu'une consultation publique détermine des limites en matière de succession de fonctions pour un agent public afin de minimiser les rapports clientélistes, les conflits d'intérêts et la corruption dans la fonction publique montréalaise et le marché de la construction publique.

c Prévenir le financement illégal

La prévention du financement illégal est une stratégie d'atténuation politique. Elle consiste à rendre le financement des partis politiques et des élections davantage transparents, mieux encadrés par le législateur et mieux surveillés par le Directeur général des élections (Léonard, 2013).

Tout d'abord, il semble pertinent de renforcer la lutte à la fausse facturation. Effectivement, lors du contrat des compteurs d'eau, le stratagème des fausses facturations pour financer illégalement le parti au pouvoir a été utilisé (Rapport CEIC, 2015).

La Loi sur l'administration fiscale permet à l'Agence du revenu du Québec (Revenu Québec) de sanctionner les personnes ayant utilisé de fausses facturations. Bien que le Code criminel interdise la possession de faux documents avec l'intention de l'utiliser, au moment du contrat des compteurs d'eau, il n'existait aucun dispositif pénal permettant à Revenu Québec d'intervenir lorsqu'elle découvre un faux document non utilisé. C'est ainsi que la Commission Charbonneau recommande la modification de la Loi sur l'administration fiscale afin qu'une infraction pénale soit prévue pour la production ainsi que la possession de fausses facturations. La modification de la loi permettrait donc à Revenu Québec d'être plus proactive en matière de prévention de fausses facturations. Cela aurait vraisemblablement permis de diminuer le financement illégal par l'utilisation de fausses facturations lors du contrat des compteurs d'eau.

De plus, il serait nécessaire d'améliorer la reddition de comptes de la part des acteurs public en ce qui a trait à l'utilisation de bénévoles lors d'activités partisanes. Il serait donc pertinent de modifier les lois électorales afin d'obliger la divulgation dans les rapports financier annuel et de dépenses électorales des partis le nom et la fonction des personnes qui ont été bénévoles pour l'organisation (Charbonneau et Lachance, 2015). Dans le contrat des compteurs d'eau, un stratagème de financement illégal consistait à payer des bénévoles du parti au pouvoir en argent liquide afin d'éviter de dépasser le plafond de financement légal (Charbonneau et Lachance, 2015). L'augmentation de la reddition de compte de la part des acteurs publics en matière des ressources bénévoles permettrait ainsi de minimiser le financement illégal.

Finalement, une formation au sujet du financement politique serait pertinente. Il s'agirait d'obliger les représentants et les agents officiels des partis politiques, leurs instances et les candidats indépendants à suivre une formation sur les règles de financement politique (Charbonneau et Lachance, 2015).

8.5 Stratégies d'atténuation économiques

Tableau 25 Les stratégies d'atténuation économiques

Les stratégies d'atténuation économiques	Accroître la concurrence pour les matériaux et les produits homologués, certifiés, qualifiés ou normés dans l'industrie de la construction.
--	---

Il existe également des stratégies d'atténuation économiques. Le fait d'accroître la concurrence pour les matériaux et les produits homologués, certifiés, qualifiés ou normés semble être une stratégie d'atténuation économique efficace. En effet, les exigences concernant les produits de construction diminuent la concurrence puisqu'elles empêchent l'utilisation de produits substitués (Charbonneau et Lachance, 2015). L'absence de produits substitués pour les contrats de construction publique favorise l'émergence de réseau de collusion et de corruption (Gagné, 2017, p.139). Il serait donc nécessaire d'encourager les donneurs d'ouvrage publics à reconnaître des produits similaires homologués par d'autres juridictions lorsque cela est pertinent et favorable à l'intérêt public (Charbonneau et Lachance, 2015).

8.6 Les stratégies d'atténuation de coercition

Tableau 26 Les stratégies d'atténuation de coercition

Les stratégies d'atténuation de coercition	<p>a. Les sanctions des acteurs clés dans le contrat des compteurs d'eau à la Ville de Montréal</p> <p>b. La création de nouvelles sanctions pénales</p>
--	--

a Les sanctions des acteurs clés dans le contrat des compteurs d'eau

Dans le cas des compteurs d'eau à la Ville de Montréal, plusieurs acteurs auteurs de comportements répréhensibles ont été sanctionnés de façons implicites et explicites. Tout d'abord, Frank Zampino, ancien président du comité exécutif de la Ville de Montréal, a quitté la vie politique, a démissionné de son poste

de vice-président aux finances chez Dessau, son intégrité personnelle et professionnelle ont été mises en cause et il fut arrêté, puis poursuivi pour fraude et corruption. Claude Léger, le directeur général de la Ville, et Robert Cassius de Linval, directeur aux affaires corporatives de la Ville de Montréal, ont été congédiés. Benoit Labonté, ex-chef de l'opposition officielle à l'hôtel de Ville de Montréal, a été expulsé du parti Vision Montréal et il a quitté définitivement la vie politique. Son intégrité personnelle a aussi été remise en cause. Enfin, Tony Accurso, entrepreneur, a été arrêté et poursuivi au pénal pour fraude et corruption.

b La création de nouvelles sanctions pénales

Comme stratégie de coercition, le rapport CEIC (2015) propose la mise en place de nouvelles sanctions pénales. Tout d'abord, il est proposé de sanctionner au pénal l'utilisation de prête-noms par des demandeurs ou des personnes licenciés par la Régie du bâtiment du Québec. De plus, il est recommandé de créer une infraction pénale pour les soumissionnaires qui tentent d'entrer en communication de façon directe ou indirecte avec un membre du comité de sélection ou un donneur d'ouvrage public dans le but d'influencer ses décisions (Charbonneau et Lachance, 2015). Finalement, le rapport CEIC (2015) propose la modification de la Loi sur l'administration fiscale afin de condamner pénalement la production et la possession d'un faux document (Charbonneau et Lachance, 2015).

Bien que l'ajout de sanctions pénales puisse sembler une stratégie de coercition efficace pour prévenir ou diminuer les comportements délinquants des acteurs privés, administratifs et politiques, elle a ses limites. Il est donc pertinent d'opter pour une approche graduelle en matière de sanctions de comportements répréhensibles pour les contrats de construction publique. Cette gradation passe par la sensibilisation et l'éducation, les avertissements, l'imposition d'amendes, les poursuites pénales et, finalement, l'imposition de mesures coercitives plus dures (Charbonneau et Lachance, 2015).

Bref, il ne faut pas répondre aux comportements répréhensibles par l'utilisation unique de sanctions individuelles. Le scandale des compteurs d'eau a permis de démontrer que les problèmes observés dans l'administration publique montréalaise sont très complexes. Ce n'est donc pas la multiplication des mesures de coercition imposées aux individus qui permettront de changer la culture organisationnelle qui favorise la corruption, la collusion, les conflits d'intérêts et le clientélisme, par exemple. Il semble donc avantageux de s'attaquer aux pratiques et aux structures qui encouragent l'émergence de tels comportements en matière de prévention de corruption et de collusion tel qu'exposé dans ce qui précède (Charbonneau et Lachance, 2015).

9 Remarque finale

Il semble clair que les acteurs administratifs, politiques et privés, par leurs interactions et leurs comportements délinquants, déviants et inadéquats, ont transgressé les normes, règlements et lois qui auraient favorisées une saine gestion du contrat des compteurs d'eau de la Ville de Montréal. Ces transgressions ont été largement mises en lumière par les médias, ce qui fut une condition importante pour l'émergence du scandale au sein de la sphère publique.

Ce scandale a amené une importante crise de confiance des citoyens envers les institutions municipales montréalaises en plus de retarder la réalisation des objectifs du Chantier de l'eau. La réputation des firmes privées de génie-conseil et de construction a aussi été entachée. Le scandale des compteurs d'eau a aussi eu un impact financier sur le budget de la Ville étant donné les coûts de congédiements ainsi que les pénalités financières pour l'annulation du contrat.

L'émergence de ce scandale a conduit à la mise en place de comités de travail tel que le Comité Gagné sur l'éthique et au rapport Coulombe sur l'intégrité des marchés publics. De plus, à la suite des différents rapports tels celui du vérificateur général (2009) et celui de la Commission Charbonneau (2015), il y a eu annulation du contrat d'installation des compteurs; la mise en place du nouveau code d'éthique de la Ville de Montréal adopté le 24 août 2009; la mise sur pied de la nouvelle ligne éthique en décembre 2009; la nomination d'un conseiller à l'éthique et une nouvelle politique de gestion contractuelle. De plus, en début 2010, la Ville de Montréal a décidé de consacrer la somme de 10 millions de dollars pour accroître l'expertise de la fonction publique, notamment dans la gestion des projets, de l'ingénierie et du contrôle financier tel que recommandé dans le rapport du vérificateur général. Il y a aussi eu l'adoption par l'Assemblée nationale du Québec de la loi 76 qui est un dispositif resserrant les règles d'attribution des contrats dans le milieu municipal et l'adoption de la Loi 109 sur l'éthique et la déontologie en matière municipale.

Malgré la mise en place de nouveaux mécanismes et dispositifs légaux afin de contrer la corruption et la collusion au sein du marché de la construction publique à Montréal, il importe de se questionner à savoir s'ils sont suffisants pour modifier une culture organisationnelle internalisée par les acteurs politiques et administratifs au sein de la fonction publique montréalaise. Comment des règlements, dispositifs légaux et mécanismes de contrôles peuvent-ils combattre la corruption et la collusion au sein des institutions publiques si ces derniers ne sont pas valorisés ou pris en considération par les acteurs administratifs et politiques? Est-ce que c'est davantage une participation politique plus importante de la part des citoyens qui permettrait de mettre en lumière plus rapidement les transgressions des acteurs publics et privés?

10 Bibliographie

Sources académiques et institutionnelles

Apostolidis, Paul et Juliet A. Williams (2004), *Public Affairs: Politics in the Age of Sex Scandals*, Duke University Press, Durham

Association des directeurs généraux des municipalités du Québec (2014), *Prévenir la fraude, la corruption et la collusion. Contribution des plus hauts fonctionnaires de l'administration municipale: les directeurs généraux. Mémoire présenté à la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction.*

Audette-Chapdelaine, M. (2014), « Interface politico-administrative locale et expertise : le point de vue des gestionnaires. Le cas du service de l'eau de la Ville de Montréal. », *Politiques et management public*, 3 : 3, p. 283-300. Repéré à <http://journals.openedition.org/pmp/7161>

Boisvert, Yves et Luc Bégin (automne 2019), « La crise : révélateur des facteurs de risques éthiques et des faiblesses morales », *Revue française d'administration publique*, no 171.

Belley, Serge, Gérard Divay et Marie-Claude Prémont (2009), « L'éthique municipale : quand la démocratie de proximité doit faire maison nette sur les plans juridique, politique et administratif », *Éthique publique*, 11 :2, p.179-184

Bernardi, Alberto (2014). *La fraude, la corruption, la collusion et la présence de la criminalité dans l'industrie de la construction au Québec : les causes et les pistes de solution*, Mémoire présenté à la Commission Charbonneau.

Brenton, Scott (2012), « Scandals as a positive feature of liberal democratic politics: A Durkheimian perspective », *Comparative Sociology* 11:6, p. 815-844

Castonguay, Joanne et Roger Miller (2006). *La gouvernance des grands projets d'infrastructure publique : Le rôle du donneur d'ouvrage*, Rapport de projet, CIRANO, Montréal.

Charbonneau, France et Lachance, Renaud (2015), « Rapport final de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction », Montréal, Québec.

Daoust, Sophie (2015), « Les réseaux de corruption à Laval et Montréal : Un essai d'interprétation de la corruption municipale québécoise », Mémoire de maîtrise, Université de Montréal, Montréal, Repéré à : <https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/handle/1866/16219>

De Blic, Damien et Cyril Lemieux (2005), « Le scandale comme épreuve », *Politix*, 3, p. 9-38

Dupret, Baudouin, Enrique Klaus et Jean-Noël Ferrié (2009), *Scandal and Dialogical Network: What Does Morality Do to Politics? About the Islamic Headscarf within the Egyptian Parliament*. Dans : Richard Fitzgerald et William Housley (éds.), *Media, policy and interaction*, Ashgate, Burlington, p. 161-184

Gagné, Benoît (2017), « Corruption politique et clientélisme à Montréal de 1996 à 2011 : forces et dynamiques des institutions formelles et informelles à la lumière des travaux de la Commission Charbonneau », Mémoire de maîtrise, Université du Québec à Montréal, Montréal. Repéré à : <https://archipel.uqam.ca/10700/>

Garfinkel, Harold (1956), « Conditions of successful degradation ceremonies », *American Journal of Sociology*, 61: 5, p. 420-424

Grimmelikhuijsen, Stephan et Berend Snijders (2016), « What happens after the storm? Investigating three conditions under which local governments change integrity policy after scandals », *Public Integrity*, 18:4, p. 342-358

Lasthuizen, Karin, Leo Huberts et Leonie Heres (2011), « How to measure integrity violations: towards a validated typology of unethical behavior », *Public Management Review*, 13:3, p. 383-408

Léonard, Jacques (2013), « Rapport du Comité-conseil sur l'octroi des contrats municipaux à la Ville de Montréal », Montréal, Québec.

Portail Québec (2009). Communiqué diffusé le 18 novembre 2009. Repéré à : <http://communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPFQ/Novembre2009/18/c2588.html>

Sachat-Milliat, Anne (2009), « La délinquance d'affaires », *Revue internationale de psychologie*, 35 : 15, p. 95-115.

Thompson, John B. (1997), « Scandal and social theory. Dans: James Hull et Stephen Hinerman, *Media scandals: Morality and desire in the popular culture marketplace*, Columbia University Press, New York, p. 34-64

Tudosa, Alina (2017), « Commission Charbonneau : la reconstitution des rôles et des entreprises dans le scandale de la construction au Québec », Maîtrise, Université d'Ottawa, Ottawa. Repéré à : <https://ruor.uottawa.ca/handle/10393/35976>

Union des municipalités du Québec (2018), « Code d'éthique et de déontologie des élus et des employés municipaux ». Repéré à : <https://umq.qc.ca/publication/code-dethique-de-deontologie-elus-employes-municipaux/>

Vérificateur général (2009), « Rapport du vérificateur général au conseil municipal et au conseil d'agglomération sur la vérification de l'ensemble du processus d'acquisition et d'installation de compteurs d'eau dans les ICI ainsi que de l'optimisation de l'ensemble du réseau d'eau de l'agglomération de Montréal », Montréal, Québec.

Ville de Montréal (2016), « Une politique de gestion contractuelle renforcée ». Repéré à : http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=5798,42657625&_dad=portal&_schema=PORTAL&id=27302

Revue de presse

Benessaïeh, Karim, « Robert Abdallah nie fermement les allégations de Zambito », La Presse, 2 octobre 2012.

Bilodeau, Émilie, « La ville devra payer près de 11 millions \$ à GénieEau », La Presse, 16 janvier 2012.

Boisvert, Yves, « L'homme qui ne voulait rien savoir », La Presse, 23 septembre 2009.

Boisvert, Yves, « Police! Police! », La Presse, le 22 septembre 2009.

Boisvert, Yves, « Si j'étais maire », La Presse, 15 avril 2009.

Champagne, Sara, « Compteurs d'eau : le point de non-retour est franchi », La Presse, 6 février 2009.

Champagne, Sara et André Noël, « Une entreprise de construction recrute un ex-directeur de la Ville », La Presse, 28 février 2009

Champagne, Sara, « Jacques Bergeron reprendra le flambeau en pleine tempête », La Presse, 23 avril 2009.

Champagne, Sara, « Compteurs d'eau, le maire ne commentera », La Presse, 24 avril 2009.

Champagne, Sara, « La Ville doit se repositionner », La Presse, 22 septembre 2009.

Champagne, Sara, « Trop vite, trop gros, trop cher, déplore le vérificateur général », La Presse, 22 septembre 2009.

Champagne, Sara, « Le vérificateur général n'a pas fini son enquête », La Presse, 23 septembre 2009.

Champagne, Sara, « Un « recul » stratégique de 40 millions », La Presse, 14 janvier 2010.

Clément, Éric, « Zampino a fait une erreur selon Labonté », La Presse, 5 avril 2009.

Clément, Éric, « Labonté demande au maire Tremblay d'agir », La Presse, 7 avril 2009.

Clément, Éric, « Compteurs d'eau : Tremblay appuiera la motion de Labonté », La Presse, 8 avril 2009.

Clément, Éric, « S'il l'avait su, le maire Tremblay aurait écarté Zampino », La Presse, 11 avril 2009.

Clément, Éric, « Gérald Tremblay rejette toute séance spéciale », La Presse, 22 septembre 2009.

Clément, Éric, « Le maire a perdu le contrôle, estime l'opposition », La Presse, 22 septembre 2009.

Clément, Éric, « Gérald Tremblay décapite son administration », La Presse, 23 septembre 2009.

Clément, Éric, « Départs coûteux pour la Ville », La Presse, 24 septembre 2009.

Clément, Éric, « BPR attend des excuses », La Presse, 1er décembre 2009.

Clément, Éric, « Compteurs d'eau : un fonctionnaire est sous enquête », La Presse, 1er décembre 2009.

Clément, Éric, « Montréal résilie le contrat de GÉNleau », La Presse, 2 décembre 2009.

« Compteurs d'eau : Forcillo défend la Ville », Le Devoir, 15 décembre 2007.

Corriveau, Jeanne, « Richard Bergeron - Exit le privé, place à la fonction publique », Le Devoir, 22 octobre 2009.

Corriveau, Jeanne, « Compteurs d'eau – Le vérificateur général conteste les prétentions de BPR », Le Devoir, 21 novembre 2009.

Corriveau, Jeanne, « Compteurs d'eau–Harel échoue à faire annuler le contrat de BPR », Le Devoir, 2 décembre 2009.

Corriveau, Jeanne, « Lobbyisme : Montréal taxée de laxisme », Le Devoir, 14 décembre 2010.

Côté, Charles, « Accurso et Dessau bien établis à Laval », La Presse, 4 avril 2009.

Croteau, Martin, « Zampino se défend d'avoir favorisé l'entreprise de son ami », La Presse, 10 mai 2009.

Croteau, Martin, « La Ville attend toujours la facture de GÉNleau », La Presse, 1er juin 2010.

Descotêaux, Bernard, « Terrain glissant! », Le Devoir, 20 décembre 2007.

Descotêaux, Bernard, « Qui est le coupable? », Le Devoir, 23 septembre 2009.

Descôteaux, Bernard, « Appel à l'aide », Le Devoir, 28 septembre 2009.

Gagné, Jean-Paul, « Construction : une enquête s'impose », Les Affaires, 26 septembre.

Guthrie, Jennifer, « Les compteurs d'eau de retour en 2011 », Métro, 9 décembre 2010.

Handfield, Catherine, « Zampino a bien voyagé sur le yacht d'Accurso », La Presse, 3 avril 2009.

Handfield, Catherine, « Natalie Normandeau ne souhaite pas intervenir », La Presse, le 17 avril 2009.

Harel, Louise, « Pourquoi le contrat de BPR sur les travaux d'eau doit être annulé », Le Devoir, le 28 novembre 2009.

Lessard, Denis, « Québec double le nombre de vérificateurs », La Presse, le 13 novembre 2009.

Lessard, Denis, « Tremblay fait son mea-culpa devant ses homologues », La Presse, le 13 novembre 2009.

Lessard, Denis, « Une très vieille affaire », La Presse, 18 décembre 2010.

Lévesque, Kathleen et Jeanne Corriveau, « Vision Montréal s'inquiète des liens entre BPR et Dessau », Le Devoir, 14 décembre 2007.

Lévesque, Kathleen, « Gestion de l'eau : Québec s'en mêle », Le Devoir, 17 décembre 2007.

Lévesque, Kathleen, « BPR recrute le responsable de l'eau à la Ville de Montréal », Le Devoir, 18 décembre 2007

Lévesque, Kathleen, « L'opposition tente de faire geler le projet de compteurs d'eau », Le Devoir, 19 décembre 2007.

Lévesque, Kathleen, « Compteurs d'eau, le ministère des Affaires municipales conclut à l'absence de conflit d'intérêts », Le Devoir, le 12 février 2008.

Lévesque, Kathleen, « Le retour des grands projets », Le Devoir, 1er mars 2008.

Lévesque, Kathleen, « Qui est Tony Accurso », Le Devoir, 26 mars 2009.

Lévesque, Lia, « Harel accuse Tremblay d'agir en Ponce Pilate », La Presse, le 11 septembre 2009.

Lévesque, Kathleen, « Chef d'orchestre des compteurs d'eau à Montréal BPR a envahi le monde municipal », Le Devoir, le 2 octobre 2009.

Lévesque, Kathleen, « Voyages de pêche pour élus aux frais de BPR », Le Devoir, 3 décembre 2009.

Lévesque, Kathleen, « Scandale des compteurs d'eau-GÉNleau demande une compensation de 33,8 millions », Le Devoir, 13 juillet 2010.

Lévesque, Kathleen, « Scandale des compteurs d'eau-Géniau devra révéler le nom de ses sous-traitants », Le Devoir, 25 septembre 2010.

Marissal, Vincent, « Pauvre Montréal », La Presse, 17 avril 2009.

Myles, Brian, « Fin de la saga des compteurs d'eau – Une facture de 7,8 millions restera secrète », Le Devoir, 24 septembre 2012.

Noël, André, « Zampino s'en va chez Dessau », La Presse, 9 janvier 2009.

Noël, André, « Frank Zampino en croisière avec un promoteur? », La Presse, 31 mars 2009.

Noël, André, « Le maire Tremblay suspend le contrat de GÉNleau », La Presse, 8 avril 2009.

Noël, André, « Attribution du contrat à GÉNleau : Zampino est intervenu », 15 avril 2009.

Noël, André, « Compteurs d'eau : la situation est indéfendable », 23 septembre 2009.

Noël, André, « Montréal n'a plus la maîtrise de ses projets », La Presse, 28 octobre 2009.

Ouimet, Michèle, « Les factures de Frank Zampino », La Presse, 15 avril 2009.

Ouimet, Michèle, « Le scandale des compteurs d'eau », La Presse, 22 septembre 2009.

Ouimet, Michèle, « Fin de règne », La Presse, 23 septembre 2009.

Ouimet, Michèle, « On ne joue pas avec les réputations », La Presse, 26 octobre 2009.

Picher, Claude, « Mécanismes de gestion », La Presse, 23 septembre 2009.

Radio-Canada, « D'ex-élus éclaboussés par le scandale des compteurs d'eau », 28 août 2015.

Radio-Canada, « L'annulation du contrat des compteurs d'eau coûtera plus de 10 millions à Montréal », 17 janvier 2012.

Radio-Canada, « Paolo Catania et Frank Zampino arrêtés par l'escouade Marteau », 17 mai 2012.

Sansfaçon, Jean-Robert, « Incompétence ou fraude? », Le Devoir, 23 septembre 2009.

Vailles, Francis, « Tony Accurso abandonne ses poursuites contre Radio-Canada », La Presse, 1er septembre 2012.